



N° 4502

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2021.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME VI

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS TERRESTRES ET FLUVIAUX

PAR M. DAMIEN PICHEREAU
Député

Voir les numéros : **4482, 4524** (Tome III, annexe 18).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022 CONSACRÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT	7
I. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » CONSACRÉS AUX TRANSPORTS TERRESTRES ET FLUVIAUX	7
II. LA POURSUITE DU PLAN DE RELANCE AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT D'INFRASTRUCTURES ET DE MOBILITÉS DURABLES	10
DEUXIÈME PARTIE : LE BILAN DES PRINCIPALES MESURES TRANSPORT DU QUINQUENNAT	13
I. LA PÉRENNISATION D'UNE TRAJECTOIRE DE FINANCEMENT DE L'AFITF	13
A. DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES EN HAUSSE, QUI NÉCESSITENT D'ACCROÎTRE LES EFFECTIFS DE L'AGENCE	13
B. DES RESSOURCES AFFECTÉES DONT LE NIVEAU FLUCTUE, EN PARTICULIER DU FAIT DE L'ÉPIDÉMIE DE LA COVID-19	14
II. UN SOUTIEN IMPORTANT AU VERDISSEMENT DU TRANSPORT DE MARCHANDISES	16
A. UN SOUTIEN MASSIF AU TRANSPORT FERROVIAIRE, ESSENTIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU FRET FERROVIAIRE	16
1. Un préalable indispensable : la modernisation des infrastructures ferroviaires	16
a. La poursuite du rachat de la dette de SNCF Réseau	16
b. D'importants crédits du programme 203 et du plan de relance consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau	17
2. Un soutien au fret ferroviaire qui se pérennise	19
B. UN SOUTIEN NÉCESSAIRE AU VERDISSEMENT DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES	20
1. Le dispositif de suramortissement en faveur de l'achat de véhicules plus propres a été renforcé et pérennisé jusqu'en 2030	20

2. Certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises bénéficient du « bonus-malus »	21
a. Le bonus écologique	21
b. La prime à la conversion	22
c. L'aide à l'achat de véhicules lourds électriques ou à hydrogène	23
III. LA MISE EN PLACE DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ SUR TOUT LE TERRITOIRE	23
A. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR DES AOM PRÉVUE PAR LA LOM	23
B. LA MISE EN PLACE DU VERSEMENT MOBILITÉ	23
C. LA COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES DES AOM DU FAIT DE L'ÉPIDÉMIE DE LA COVID-19	24
IV. LA CRÉATION DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS, AUX MISSIONS ÉLARGIES	26
A. D'IMPORTANTES EXTENSIONS DES MISSIONS DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS	26
1. La régulation de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs	26
2. La régulation des tarifs des redevances aéroportuaires	28
3. Deux extensions des missions prévues par la LOM	28
4. De nouvelles compétences en matière d'interopérabilité des systèmes de télépéage routier	29
B. UNE AUGMENTATION DES MOYENS ALLOUÉS À L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS POUR FAIRE FACE À SES NOUVELLES MISSIONS	29
1. Une importante augmentation des crédits de l'ART en 2022	29
2. Une augmentation de plus d'un tiers des effectifs de l'ART durant la XV ^e législature	30
V. UN SOUTIEN AUX INNOVATIONS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS	30
A. LA CRÉATION DE L'AGENCE DE L'INNOVATION POUR LES TRANSPORTS PERMETTRA DE DÉVELOPPER LA CULTURE DE L'INNOVATION	31
B. DES FINANCEMENTS DIVERS POUR L'INNOVATION DANS LES TRANSPORTS, QU'IL CONVIENDRA D'UNIFIER DANS LES PROCHAINES ANNÉES	32
1. Dans le secteur routier	32
2. Dans le secteur ferroviaire	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

INTRODUCTION

Le quinquennat 2017-2022 et la XV^e législature ont été marqués par de nombreux textes fondateurs pour la transition écologique : la loi d'orientation des mobilités (LOM), la loi relative à l'énergie et au climat, la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et, surtout, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », traduction législative des propositions émises par la Convention citoyenne pour le climat.

Depuis le projet de loi de finances pour 2021, la France fait partie des pionniers dans l'établissement d'un « budget vert ». Cette nouvelle classification budgétaire traduit l'engagement du Gouvernement et de la majorité en faveur de l'environnement, qui passe notamment par d'importantes aides publiques à une mobilité plus verte et au développement des énergies renouvelables.

Au sein du projet de loi de finances pour 2022, votre rapporteur pour avis a l'honneur de vous présenter le programme 203 « Infrastructures et services de transports », qui fait partie de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce programme, qui regroupe les moyens de l'État consacrés à la politique nationale des transports, concerne tant les infrastructures que les services de transport routiers, ferroviaires, fluviaux, portuaires, maritimes ou aéroportuaires.

Le programme 203 représente 17,6 % des autorisations d'engagement (AE) et 18,1 % des crédits de paiement (CP) de la mission. Tant les AE (+ 1,35 % par rapport à 2021) que les CP (+ 2,39 %) sont en hausse par rapport à 2021, ce dont se réjouit votre rapporteur pour avis. La répartition de ces crédits et des fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) attendus pour 2022 est présentée dans le tableau ci-après.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME – CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliers d'euros)

Programme	CP en loi de finances pour 2021	CP demandés pour 2022	Évolution 2021/2022 (en %)	FDC et ADP attendus en 2022	Part du programme dans la mission (en %)
203 – Infrastructures et services de transports	3 696 908	3 839 564	+ 3,86	2 373 471	18,1
205 – Affaires maritimes	159 168	192 821	+ 21,22	5 092	0,9
113 – Paysages, eau et biodiversité	229 251	244 356	+ 6,59	10 000	1,2
159 – Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie	481 935	471 191	- 2,23	95	2,2
181 – Prévention des risques	988 942	1 072 609	+ 8,46	6 966	5,1
174 – Énergie, climat et après-mines	2 464 552	3 197 430	+ 29,74		15,1
345 – Service public de l'énergie	9 149 375	8 449 375	- 7,65		39,8
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 867 367	2 920 577	+ 1,86	12 745	13,8
355 – Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs)	692 000	836 000	+ 20,81		3,9
TOTAL Mission	20 729 398	21 223 924	+ 2,39	2 408 369	

Source : projet de loi de finances pour 2022.

Dans le projet de loi de finances pour 2022, sont attendus pour le programme 203 **3,795 milliards d'euros en autorisations d'engagement**, contre 3,919 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2021, et **3,840 milliards d'euros en crédits de paiement**, contre 3,697 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2021. Cette hausse des crédits de paiement **résulte principalement d'une hausse des crédits de l'action 41 « Ferroviaire »**, pour près de 100 millions d'euros, ce dont se réjouit votre rapporteur pour avis.

Dans le cadre de son avis budgétaire, outre une présentation des crédits consacrés aux infrastructures et services de transport, votre rapporteur pour avis souhaite dresser un **bilan des principales mesures dédiées aux transports durant le quinquennat** qui s'achève : il évoquera donc, notamment, la pérennisation des financements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), le soutien au fret, notamment ferroviaire, la couverture de l'intégralité du territoire par une autorité organisatrice de la mobilité (AOM), l'extension progressive des missions de l'Autorité de régulation des transports (ART) ou encore le soutien à l'innovation dans le secteur des transports. Ces quelques exemples témoignent de l'action du Gouvernement pour verdir nos transports, responsables de 30 % des émissions de gaz à effet de serre en France, tout en répondant aux besoins de mobilité de l'ensemble de nos concitoyens.

**PREMIÈRE PARTIE :
PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2022 CONSACRÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE
TRANSPORT**

Le présent avis porte sur les actions du programme 203 relatives aux transports routiers, ferroviaires et fluviaux. Les transports aériens et les transports maritimes font l'objet d'avis budgétaires distincts, présentés respectivement par M. David Lorion et Mme Maina Sage. Dans la mesure où d'importants crédits du programme « Écologie » de la mission « Plan de relance » sont consacrés aux infrastructures de transport, votre rapporteur pour avis en fera, dans cette première partie, une succincte présentation.

**I. LA HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE,
DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » CONSACRÉS AUX
TRANSPORTS TERRESTRES ET FLUVIAUX**

Le programme 203 s'articule autour de quatre axes :

– **maintenir et améliorer l'état des réseaux de transport existants** afin de garantir leur meilleure efficacité pour les besoins du quotidien ;

– **optimiser les systèmes de transport et les réseaux existants** tout en assurant la cohésion et l'accessibilité des territoires, tant pour les personnes que pour les marchandises ;

– **développer de nouveaux modes de mobilité**, en particulier les modes plus propres, en associant les nouvelles technologies ;

– **soutenir les activités de transport** en s'assurant du respect de règles économiques, sociales et environnementales ambitieuses.

Les crédits de l'État et fonds de concours au sein du programme 203 sont répartis entre actions, présentées dans le tableau ci-après.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 DEMANDÉS POUR 2022

(en euros)

Actions	Total des crédits budgétaires		Fonds de concours et attributions de produits	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Routes – Développement			1 004 607 333	647 283 676
04 Routes – Entretien	267 078 277	282 885 479	581 000 000	610 500 000
41 Ferroviaire	2 563 091 166	2 564 241 166	506 500 000	441 331 000
42 Voies navigables	248 201 520	248 201 520	1 400 000	3 000 000
43 Ports	99 859 204	99 859 204	93 550 000	87 423 400
44 Transports collectifs	324 600 000	316 370 000	298 300 000	391 682 500
45 Transports combinés	177 714 472	182 714 472	145 000 000	145 000 000
47 Fonctions support	47 381 276	47 370 165	1 850 000	1 850 000
50 Transport routier	5 504 059	5 971 059	400 000	400 000
51 Sécurité ferroviaire			45 000 000	45 000 000
52 Transport aérien	61 317 190	91 950 600		
53 Dotation exceptionnelle à l'AFITF				
Total programme 203	3 794 747 164	3 839 563 665	2 677 607 333	2 373 470 576

Source : projet de loi de finances pour 2022.

Au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », a par ailleurs été créé en 2020 un programme 355 dénommé « **Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État** ». Les crédits du programme 355, d'un montant de 836 millions d'euros pour 2022, correspondent aux charges financières (intérêts et indexation du capital) résultant de la reprise de dette de SNCF Réseau. Ces crédits sont dits « évaluatifs », car une partie des emprunts est à taux variables ou indexée sur l'inflation.

La mise en œuvre du programme 203 est **assurée par les agents du ministère des transports, soit 9 165 ETP pour 2022**, inscrits à l'action 8 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », répartis entre :

– **l'administration centrale**, notamment la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et les services techniques centraux ;

– **les services déconcentrés**, notamment les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions interdépartementales des routes (DIR).

Par ailleurs, une part importante du programme est **mise en œuvre par des opérateurs, entreprises publiques et délégataires** :

– les gestionnaires d’infrastructures (SNCF Réseau, Voies navigables de France – VNF –, les grands ports maritimes, les ports autonomes fluviaux, les sociétés concessionnaires d’autoroutes et la Compagnie nationale du Rhône) ;

– les organismes délégataires de prérogatives régaliennes, à savoir l’Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) ainsi que l’Autorité de régulation des transports (ART) ;

– les entreprises publiques de transport, notamment la RATP ;

– l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

– la Société du Grand Paris (SGP) ;

– la société franco-italienne Tunnel euralpin Lyon-Turin (TELT).

Le tableau ci-après présente l’évolution des plafonds d’emplois des opérateurs du programme 203.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D’EMPLOIS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 203

(en ETPT)

	Plafond d’emplois LFI 2021	Plafond d’emplois PLF 2022
EPSF	106	106
VNF	4 078	4 068
AFITF	0	0
SGP	875	1025
Total	5 059	5 199

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Il est à noter que l’AFITF n’a pas de plafond d’emplois fixé en loi de finances mais bénéficie de la mise à disposition de personnels du ministère des transports, dans la limite de quatre emplois. Il est toutefois ressorti de l’audition de son président, M. Christophe Béchu, que cette limite de quatre emplois est désormais trop faible du fait de l’augmentation du budget de l’AFITF : le nombre de conventions à traiter par l’AFITF a presque doublé depuis 2017, alors que ses effectifs sont restés stables. **Votre rapporteur pour avis invite donc le Gouvernement à mettre à disposition de l’agence un cinquième ETP**, mesure qui pourrait être mise en œuvre sans pour autant augmenter le budget de l’agence.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l’article 88 de la loi de finances pour 2021 a supprimé le compte d’affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », auquel la contribution de solidarité territoriale (CST)

et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) étaient affectées. **Votre rapporteur pour avis se réjouit de l'adoption d'un amendement du groupe La République en Marche à la première partie du projet de loi de finances pour 2022, adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, qui supprime la CST à compter de 2022 et la TREF à compter de 2023.** Une telle suppression permettra d'éviter toute distorsion de concurrence dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de voyageurs et permettra d'alléger la fiscalité pesant sur le transport ferroviaire, transport de masse le moins émetteur de CO₂.

II. LA POURSUITE DU PLAN DE RELANCE AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT D'INFRASTRUCTURES ET DE MOBILITÉS DURABLES

La loi de finances pour 2021 a prévu un plan de relance mettant l'accent sur le renouvellement et la modernisation de certaines infrastructures de transport.

Le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance », dont les AE s'élèvent pour 2022 à 139 millions d'euros et les CP à 5,697 milliards d'euros, comporte neuf actions dédiées à une relance écologique, tant en termes de décarbonation de l'économie que d'économie des ressources ou de préservation de la biodiversité.

La différence importante entre les AE et les CP en 2022 s'explique par le fait que la quasi-totalité des AE ont été ouvertes dès 2021 afin de favoriser une mise en œuvre rapide du plan de relance – les 139 millions d'euros restants correspondant à des dépenses d'intervention, au sein de l'action 7 « Infrastructures et mobilités vertes », principalement consacrées à l'accélération des travaux d'infrastructures de transport. Il est à noter que la prévision de consommation des AE pour 2021 s'élève à 80 %, ce qui témoigne de la **rapidité avec laquelle le plan de relance s'est déployé dans tous les territoires.**

L'action 7 regroupe près de **25 % des crédits de paiement de la mission « Plan de relance » (1,364 milliard d'euros pour 2022)**. Pour rappel, les 3,607 milliards d'euros d'AE ouvertes par la loi de finances pour 2021 se décomposaient ainsi :

– 650 millions d'euros de soutien au secteur ferroviaire, afin d'améliorer la qualité du réseau ferroviaire et des prestations offertes, en soutenant la régénération des « petites lignes » du réseau capillaire, en redéveloppant une offre de trains de nuit mais aussi en développant des infrastructures multimodales pour le fret ferroviaire ;

– 800 millions d'euros pour le développement de projets de transport en commun, qui complètent les financements apportés par les collectivités territoriales ;

– 100 millions d’euros supplémentaires pour le plan « Vélo », dont le montant initial était de 50 millions d’euros par an, afin d’atteindre le montant de 200 millions d’euros sur deux ans ;

– 1,28 milliard d’euros pour l’aide à l’achat de véhicules propres, en complément des crédits octroyés par le biais du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », afin de revoir à la hausse les aides pouvant être accordées aux particuliers et aux entreprises pour l’achat d’un véhicule propre. Il convient de noter qu’en 2021, la prime à la conversion a été recentrée sur les véhicules les moins polluants et qu’au 1^{er} janvier 2022, le plafond d’émissions de CO₂ des véhicules éligibles à la prime à la conversion sera aligné sur le seuil de déclenchement du malus automobile. De nouvelles aides ont également vu le jour : prime à la conversion de 1 500 euros en cas de remplacement d’un véhicule polluant par un vélo à assistance électrique, bonus à l’acquisition de véhicules lourds fonctionnant à l’électricité ou à l’hydrogène, *etc.* ;

– 550 millions d’euros pour divers travaux d’infrastructures de transport, comme l’installation de bornes de recharge pour véhicules électriques sur le réseau routier national, la mise en place de voies réservées pour le covoiturage, la régénération du réseau fluvial ou encore la réalisation du tunnel Lyon-Turin ;

– 180 millions d’euros pour le verdissement du parc automobile de l’État ;

– 50 millions d’euros pour la résilience des réseaux électriques, notamment en milieu rural.

DEUXIÈME PARTIE : LE BILAN DES PRINCIPALES MESURES TRANSPORT DU QUINQUENNAT

I. LA PÉRENNISATION D'UNE TRAJECTOIRE DE FINANCEMENT DE L'AFITF

Le programme 203 bénéficie d'importants fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, qui s'inscrivent dans **la trajectoire de programmation financière des infrastructures de transport annexée à la LOM**. Le montant total de l'ensemble des fonds de concours et attributions de produits au programme 203 attendus pour 2022 devrait atteindre 2 milliards d'euros ⁽¹⁾.

A. DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES EN HAUSSE, QUI NÉCESSITENT D'ACCROÎTRE LES EFFECTIFS DE L'AGENCE

Le rapport annexé à la LOM prévoit que les dépenses de l'AFITF au titre de la programmation pluriannuelle des investissements de l'État dans les transports sur la période 2019-2023 atteindront un total de 13,7 milliards d'euros. Il fournit une chronique indicative de ces dépenses :

PROGRAMMATION DES DÉPENSES DE L'AFITF

(millions euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Source : loi d'orientation des mobilités.

Votre rapporteur pour avis tient en premier lieu à saluer le respect de ce budget entre 2019 et 2021 : la fixation de cette trajectoire n'est pas une incantation, mais bien une **réalité qui se traduit par le financement des infrastructures de transport du quotidien**.

Pour 2022, le budget prévisionnel de l'AFITF s'établit à **2,701 milliards d'euros**, à l'exclusion des dépenses prévues par le plan de relance. Ce montant **dépasse donc la trajectoire financière inscrite dans la LOM**, fixée à 2,580 milliards d'euros pour l'année 2022, car s'y ajoutent des engagements financiers de l'État ultérieurs à la promulgation de la LOM, pour le Canal Seine-Nord Europe et pour le tunnel ferroviaire Lyon-Turin.

(1) Il s'agit à ce jour d'une estimation, le budget initial de l'AFITF pour 2022 n'ayant pas encore été élaboré ; son vote interviendra en décembre 2021.

En complément, plus de 750 millions d'euros sont prévus pour les financements de l'AFITF dans le plan de relance en 2022, afin notamment de compléter les crédits du plan de relance décidés en 2021 – le financement des infrastructures pour le vélo et les appels à projets pour les transports collectifs en site propre (TCSP).

Ainsi, les dépenses de l'AFITF pour 2022 seraient de l'ordre de 3,5 milliards d'euros, ce dont se réjouit votre rapporteur pour avis. Toutefois, il préconise d'augmenter le nombre de personnels mis à disposition de l'agence par le ministère des transports, ce qui peut se faire par voie réglementaire dans la mesure où l'AFITF n'a pas de plafond d'emplois fixé en loi de finances. L'agence ne dispose en effet que de 4 ETP, ce qui ne lui permet pas de faire sereinement face à l'augmentation importante de son activité : le nombre de conventions à traiter par l'AFITF a presque doublé depuis 2017, alors que ses effectifs sont restés stables. Comme indiqué en introduction, **votre rapporteur pour avis invite donc le Gouvernement à mettre à disposition de l'agence un cinquième ETP**, mesure qui pourrait être mise en œuvre sans pour autant augmenter le budget de l'agence.

B. DES RESSOURCES AFFECTÉES DONT LE NIVEAU FLUCTUE, EN PARTICULIER DU FAIT DE L'ÉPIDÉMIE DE LA COVID-19

S'agissant des recettes de l'AFITF, le rapport annexé à la LOM prévoit que la programmation des infrastructures suppose :

– **la sécurisation des ressources affectées à l'AFITF, dont le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles ;**

– l'affectation intégrale à l'AFITF du produit de l'augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, prévue par la loi de finances pour 2015. Une augmentation de 2 centimes d'euro supplémentaires a été affectée à l'agence par la loi de finances pour 2020 ;

– l'affectation à l'AFITF du surplus de recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite « taxe Chirac », ce qu'a prévu la loi de finances pour 2020 dans un plafond de 230 millions d'euros ;

– l'affectation à l'AFITF de ressources complémentaires pour atteindre les objectifs de la programmation.

Aussi, les recettes de l'AFITF pour 2022 devraient se décomposer selon le tableau ci-après.

RECETTES PRÉVISIONNELLES DE L'AFITF POUR 2022

(millions d'euros)

	2022
TICPE	1248
Taxe d'aménagement du territoire	561
Redevance domaniale	367
Amendes radars	250
Abondement complémentaire plan de relance	124
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	91
Plan de relance autoroutier	61
Total	2 701

Source : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Pour rappel, du fait de l'épidémie de covid-19, les recettes effectivement affectées à l'AFITF ont baissé en 2020, notamment du fait :

– de l'absence de recettes provenant de la « taxe Chirac », résultant de la chute du trafic aérien ;

– de la baisse des recettes provenant de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et de la redevance domaniale versées par les sociétés concessionnaires d'autoroute, qui dépendent directement du trafic ;

– de la baisse des recettes provenant des amendes radars résultant de la chute du trafic annuel.

Ces pertes de recettes ont été compensées par une subvention exceptionnelle de 250 millions d'euros prévue par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et par une modification du plafond de recettes des amendes radars dans la quatrième loi de finances rectificative. Cela a permis à l'agence d'honorer l'ensemble de ses engagements.

Pour 2021, l'impact précis de l'épidémie de covid-19 n'est pas encore connu, même s'il semble probable que la « taxe Chirac » et, dans une moindre mesure, les recettes provenant des amendes radars soient fortement réduites. Votre rapporteur pour avis **insiste donc sur la nécessité d'adopter, en loi de finances rectificative pour 2021, des mesures similaires à celles prévues en 2020**, afin que l'AFITF puisse honorer ses engagements.

S'agissant des prévisions pour 2022, votre rapporteur pour avis souhaite souligner **l'incertitude qui pèsera à nouveau sur les recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion**. S'il est prévu une affectation à l'agence de 91 millions d'euros pour 2022, cette recette prévisionnelle devra être réexaminée compte tenu de l'évolution de la reprise du trafic aérien suite à la crise sanitaire et

ce, d'autant plus que l'AFITF est le deuxième affectataire de cette taxe, affectée en priorité et dans un plafond de 210 millions d'euros au Fonds de solidarité pour le développement, géré par l'Agence française pour le développement.

Dans une moindre mesure, le caractère fluctuant des recettes provenant des amendes radars – l'AFITF en étant le dernier bénéficiaire – interroge quant à la prévisibilité de cette ressource ; les recettes affectées à l'agence ont en effet été systématiquement inférieures aux prévisions depuis 2018. Il faut toutefois souligner que le Gouvernement a toujours compensé, par des versements complémentaires en loi de finances rectificative, les manques à gagner pour l'agence. Néanmoins, et comme l'a exposé votre rapporteur dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021, cette situation nécessite **d'engager une réflexion sur la sécurisation des ressources de l'AFITF pour les années à venir**, facteur actuel d'instabilité pour l'agence.

II. UN SOUTIEN IMPORTANT AU VERDISSEMENT DU TRANSPORT DE MARCHANDISES

A. UN SOUTIEN MASSIF AU TRANSPORT FERROVIAIRE, ESSENTIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU FRET FERROVIAIRE

1. Un préalable indispensable : la modernisation des infrastructures ferroviaires

a. La poursuite du rachat de la dette de SNCF Réseau

Le Gouvernement a décidé, dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire, de reprendre la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros.

L'article 229 de la loi de finances pour 2020 a ainsi permis **la reprise de la dette de la SNCF à hauteur de 25 milliards d'euros en 2020, par le biais de prêts dits « miroirs »** : l'État a repris à sa charge une dette contractée auprès de la Caisse de la dette publique (CDP) ayant les mêmes caractéristiques financières que celle contractée par SNCF Réseau. L'État a donc une dette de 25 milliards d'euros envers la CDP, tandis que SNCF Réseau aura une créance équivalente sur la CDP.

Au titre de l'année 2022, l'article 40 du présent projet de loi de finances prévoit la reprise de la seconde tranche de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 10 milliards d'euros, selon les mêmes modalités techniques qu'en 2020 pour la première tranche.

Les charges d'intérêt résultant de ces deux reprises de dette sur la comptabilité budgétaire de l'État sont inscrites dans le **programme 355 « Charge**

de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État », créé par la loi de finances pour 2020. N'y figure pas le remboursement du principal de la dette ⁽¹⁾.

Les crédits de ce programme, **estimés à 836 millions d'euros en 2022**, sont évaluatifs, conformément à l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾, car une partie des emprunts contractés est à taux variables (3 % des emprunts pour les encours résiduels début 2022 pour les deux volets de la reprise de dette) ou indexée sur l'inflation (4,5 % des emprunts).

À cette reprise de dette s'est ajoutée, dans la loi de finances pour 2021, une recapitalisation de la SNCF au bénéfice de SNCF Réseau à hauteur de 4,1 milliards d'euros, afin de lui permettre de financer ses investissements. Cette recapitalisation s'est traduite par un versement du programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » au compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État », reversé ensuite sur un fonds de concours du programme 203, pour ensuite être reversé à SNCF Réseau en 2021 et en 2022.

Ces différentes **mesures permettront à SNCF Réseau de financer les investissements nécessaires à l'entretien et à la régénération du réseau ferré**. Elles permettent, d'une part, d'éviter de dégrader la notation de SNCF Réseau et de la société SNCF dans son ensemble, ce qui aurait augmenté son coût de financement et ses charges d'intérêts, et, d'autre part, de respecter la « règle d'or » qui interdit à SNCF Réseau d'investir si son endettement dépasse 18 fois sa marge opérationnelle.

b. D'importants crédits du programme 203 et du plan de relance consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau

Dans une perspective de report modal de la route vers le train, l'action 41 « Ferroviaire » du programme 203 vise à améliorer la performance des réseaux ferroviaires existants. Ses crédits pour 2022, qui représentent 67 % des crédits de la mission, s'élèvent à 2,563 milliards d'euros en AE et 2,564 milliards d'euros en CP, soit une **hausse de près de 4 % par rapport à 2021 qui mérite d'être soulignée**. Ils prennent la forme de transferts à SNCF Réseau pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

Si l'essentiel de ces concours correspond au paiement, par l'État, de redevances d'accès pour l'utilisation du réseau pour la circulation de trains de voyageurs ⁽³⁾, une partie vise spécifiquement le transport de marchandises. L'État

(1) Du fait du reclassement, par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de SNCF Réseau en administration publique (APU) à compter de l'année 2016, la dette de l'opérateur est, depuis 2016, intégrée dans le calcul de la dette publique française. Sa reprise n'a donc pas d'impact sur la comptabilité nationale de la dette publique.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(3) Il s'agit du paiement :

– à la place des régions, de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation du réseau national hors Île-de-France par les TER, à hauteur de 1,892 milliard d'euros ;

verse ainsi, depuis la réforme de la tarification des circulations ferroviaires en 2010, une **compensation fret à SNCF Réseau**, qui correspond à la différence entre le coût de circulation des trains de fret et le montant des redevances effectivement facturées par SNCF Réseau aux opérateurs, à hauteur de **133 millions d’euros pour 2021, soit une hausse de 17 % par rapport à 2021**.

Par le biais de fonds de concours de l’AFITF, pour un montant de 396 millions d’euros en AE et 330 millions d’euros en CP – montant qui intègre les crédits du plan de relance annoncés en 2020 et les reports prévisionnels de 2021 vers 2022 –, l’État finance également des dépenses d’infrastructures liées :

– au financement des contrats de plan État-région (CPER) pour le volet ferroviaire, dont SNCF Réseau assure la maîtrise d’ouvrage, à hauteur de 230 millions d’euros en CP ;

– à des opérations de mise en accessibilité du réseau aux personnes handicapées ou à mobilité réduite et à la lutte contre le bruit ferroviaire ;

– comme en 2020, au **réseau capillaire fret**.

Enfin, un **fonds de concours estimé à 111 millions d’euros pour 2022**, transitant par le programme 203, est également versé à SNCF Réseau pour la régénération du réseau ferroviaire ; il s’agit des dividendes du groupe SNCF que l’État renonce à percevoir et qu’il reverse au gestionnaire d’infrastructure.

Si ces crédits sont en baisse du fait des difficultés qu’a connues la SNCF en raison de l’épidémie de covid-19, ils sont en réalité **compensés par les crédits ouverts dans le cadre du programme dédié à la relance** : 650 millions d’euros sont ainsi consacrés, sur 2021 et 2022, à la sous-action ferroviaire de l’action 7 « Infrastructures et mobilités vertes ». Une partie de cette somme sera notamment consacrée à la **rénovation et au développement de plateformes multimodales de fret ferroviaire**.

À cela s’ajoutent, dans le cadre du plan de relance :

– 175 millions d’euros pour l’investissement dans les voies d’eau et 175 millions d’euros pour le verdissement des ports, qui contribueront également au report modal pour le transport de marchandises ;

– 200 millions d’euros pour l’accélération de la réalisation de la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin, dont une majeure partie des crédits a été engagée en 2021.

– de la redevance d’accès pour l’utilisation du réseau hors Île-de-France par les trains d’équilibre du territoire (TET), à savoir les Intercités, à hauteur de 537 millions d’euros.

2. Un soutien au fret ferroviaire qui se pérennise

L'objectif de part modale du fret ferroviaire a été révisé dans le cadre de la stratégie pour le développement du fret ferroviaire que le Gouvernement a présentée en septembre 2021 en application de l'article 178 de la loi d'orientation des mobilités. La stratégie prévoit ainsi, dans la lignée des propositions de l'alliance « Fret ferroviaire français du futur » (4F), coalition réunissant l'ensemble des acteurs de la filière, un **doublé de la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises d'ici 2030, soit une part modale de 18 %**. Cette stratégie a pour objectif de répondre à quatre enjeux majeurs :

– assurer la viabilité des services et la pérennité du modèle économique des opérateurs de fret ferroviaire, notamment par un soutien à certaines activités dont la rentabilité est faible ;

– améliorer la qualité de service fournie par SNCF Réseau, afin de rendre le transport ferroviaire compétitif en termes de qualité par rapport à la route ;

– renforcer la performance des infrastructures permettant le développement du fret ferroviaire ;

– développer l'intermodalité, et en particulier la coordination avec le portuaire et le fluvial.

Outre le versement de la compensation fret à SNCF Réseau, le Gouvernement a renforcé en 2021 son soutien au développement du fret ferroviaire par une **aide accrue de 170 millions d'euros** aux opérateurs de fret ferroviaire et de transport combiné. Dans le cadre de la stratégie pour le doublement du fret ferroviaire, le Gouvernement a annoncé la **pérennisation de cette augmentation jusqu'en 2024. Votre rapporteur pour avis s'en félicite**, dans la mesure où cela répond à la demande des acteurs du secteur et qu'il préconisait déjà, l'an dernier, de reconduire cette augmentation durant quelques années, afin de créer une réelle incitation au fret ferroviaire et au transport combiné. Cette aide se traduit par :

– une augmentation de **l'aide à l'exploitation des services de transport combiné** (aide au transbordement ⁽¹⁾), inscrite à l'action 45 « Transport combiné » du programme 203. Cette aide, qui s'élevait avant 2021 à 27 millions d'euros par an, devrait ainsi être portée à **47 millions d'euros pour 2022**, comme en 2021 ;

– une **prise en charge des péages dus par les opérateurs de fret à SNCF Réseau**, en complément de la compensation fret de 133 millions d'euros prévue à l'action 41 ;

(1) Cette aide a pour objectif de réduire la différence entre le coût du transport massifié de marchandises (notamment le ferroviaire, mais également le transport fluvial) et le transport routier. Elle est calculée en fonction du trafic réalisé l'année précédente par un opérateur, sur la base d'un taux forfaitaire par unité de transport intermodale transbordée pour les trafics terrestres nationaux et internationaux.

– une **aide aux wagons isolés**, c’est-à-dire aux wagons individuels ou aux groupes de wagons assemblés pour former des trains dans des gares de triage, dont le modèle économique est particulièrement fragile et qui représentent environ 10 % de l’activité du fret ferroviaire.

Si le total de ces trois aides ne devrait atteindre que 151 millions d’euros pour le programme 203 – au lieu des 170 millions d’euros annoncés –, cela s’explique par le fait que le Gouvernement a choisi, pour 2022, de répartir cette enveloppe entre le programme 203, d’une part, et le plan de relance, d’autre part. Ainsi, au sein de l’action 7 « Infrastructures et mobilités vertes » du programme 362 « Écologie », sont ouverts, en 2022, **15 millions d’euros en AE et en CP**, qui serviront, selon les services du ministère des transports interrogés par votre rapporteur pour avis, au **financement d’une aide au démarrage de nouveaux services de fret ferroviaire**.

Enfin, l’État participera en 2022, comme en 2021, au financement de l’autoroute ferroviaire alpine par le biais de fonds de concours de l’AFITF, d’un montant de 5 millions d’euros en CP.

B. UN SOUTIEN NÉCESSAIRE AU VERDISSEMENT DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

Même si l’objectif du doublement du fret ferroviaire d’ici 2030 est essentiel pour le verdissement du transport de marchandises, la majorité du transport de marchandises s’effectue – et continuera de s’effectuer dans les prochaines années – par la route. Il est donc **essentiel de verdir le transport routier de marchandises**, ce que le Gouvernement a accompagné durant le quinquennat.

1. Le dispositif de suramortissement en faveur de l’achat de véhicules plus propres a été renforcé et pérennisé jusqu’en 2030

La loi de finances pour 2016 a créé un dispositif de suramortissement de 40 % pour l’achat de véhicules d’au moins 3,5 tonnes utilisant exclusivement comme énergie le gaz naturel et le biométhane ⁽¹⁾.

Si cette mesure ne concernait initialement que les véhicules acquis en 2016 et en 2017, le **Gouvernement l’a prorogée à trois reprises**, d’abord jusqu’à fin 2019 par la loi de finances pour 2018, puis jusqu’à fin 2021 par la loi de finances pour 2019 et enfin, jusqu’en 2024 par la loi de finances pour 2021.

Afin de donner de la visibilité aux acteurs du secteur et d’accompagner la réduction progressive de l’avantage fiscal dont les transporteurs routiers de marchandises bénéficient sur leur tarif de TICPE sur le gazole, **les parlementaires ont décidé, dans le cadre de la loi « Climat et résilience », de prolonger ce suramortissement jusqu’en 2030**.

(1) Article 39 decies A du code général des impôts.

Par ailleurs, le **champ des véhicules concernés a également été progressivement étendu** : les véhicules fonctionnant à l'ED95 composé d'un minimum de 90 % d'alcool éthylique d'origine agricole ont été inclus à compter de 2017 et le suramortissement a été ouvert, à compter de 2019, aux véhicules électriques ou fonctionnant à l'hydrogène. La loi de finances pour 2019 a encore renforcé le dispositif :

– les véhicules légers neufs (entre 2,6 et 3,5 tonnes) fonctionnant avec ces types de motorisation bénéficient désormais d'un suramortissement de 20 %, afin de favoriser le renouvellement des véhicules utilitaires légers (VUL) industriels ;

– pour les véhicules dont le poids est compris entre 3,5 et 16 tonnes, le taux de suramortissement est passé de 40 à 60 %.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de la prolongation de ce dispositif jusqu'en 2030, afin d'accompagner la transition écologique du secteur – qui ne peut être constituée que d'une taxation sur les carburants.

2. Certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises bénéficient du « bonus-malus »

Le « bonus-malus » automobile a été créé en 2008 dans l'objectif de décarboner le parc de voitures particulières. Si les deux aides composant le « bonus-malus » (aide à l'acquisition de véhicules propres, dit « bonus écologique », et prime à la conversion) étaient, jusqu'en 2019, financées par les recettes issues du malus automobile sur les véhicules les plus polluants, l'article 90 de la loi de finances pour 2020 a clos, à compter du 1^{er} janvier 2020, le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » auquel était jusqu'alors affecté le malus. Ces crédits sont désormais financés sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mine ».

a. Le bonus écologique

S'agissant de **l'aide à l'acquisition de véhicules propres**, les entreprises peuvent bénéficier d'un bonus lors de l'acquisition ou la location de VUL neufs faiblement émetteurs de CO₂. Ainsi, en 2019, 7 345 VUL ont bénéficié de ce bonus, pour un montant total de 44 millions d'euros ; entre 2017 et juin 2021, le nombre de bénéficiaires s'élevait à plus de 27 000, pour des aides d'un montant cumulé de plus de 150 millions d'euros.

Il est à noter que si en 2020, des distinctions en fonction du prix d'achat du véhicule ont été introduites par décret ⁽¹⁾, celles-ci ont été supprimées pour les VUL en 2021 ⁽²⁾. Cette aide permet désormais de couvrir **40 % du coût d'acquisition**

(1) Décrets n° 2019-156 du 30 décembre 2019 et n° 2020-656 du 30 mai 2020 relatifs aux aides à l'acquisition ou à la location de véhicules peu polluants.

(2) Décret n° 2021-977 du 23 juillet 2021 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location de véhicules peu polluants.

d'un VUL électrique, dans la limite de 5 000 euros, et 1 000 euros pour un véhicule hybride rechargeable d'une valeur maximale de 50 000 euros et dont l'autonomie est supérieure à 50 kilomètres.

b. La prime à la conversion

La **prime à la conversion**, qui vise à accélérer le renouvellement du parc automobile ancien et polluant, a quant à elle bénéficié à 10 304 VUL en 2019, pour un montant total de 22 millions d'euros. Sur le quinquennat, 18 638 VUL en ont bénéficié, pour un montant total de plus de 45 millions d'euros.

Ses critères d'attribution ont été élargis à compter du 1^{er} juin 2020 :

– la prime **s'applique désormais au *retrofit*** ⁽¹⁾, qui bénéficie de l'aide prévue pour les VUL électriques ;

– **le champ des véhicules retirés de la circulation permettant de bénéficier de la prime a été étendu** aux véhicules diesel immatriculés avant 2011 et aux véhicules à essence immatriculés avant 2006, c'est-à-dire aux véhicules Crit'air 3 ⁽²⁾.

À compter du 26 juillet 2021 ⁽³⁾, les règles d'attribution de la prime ont à nouveau été modifiées. Une distinction a été introduite selon la classe du véhicule, c'est-à-dire sa masse de référence :

– les véhicules dont la masse de référence est inférieure 1 305 kilogrammes peuvent prétendre à une aide d'un montant de 5 000 euros ;

– les véhicules dont la masse de référence est comprise entre 1 305 kilogrammes et 1 760 kilogrammes peuvent prétendre à une aide d'un montant de 7 000 euros ;

– les véhicules dont la masse de référence est supérieure 1 760 kilogrammes peuvent prétendre à une aide d'un montant de 9 000 euros.

Les VUL hybrides rechargeables peuvent quant à eux bénéficier d'une aide d'un montant de 1 500 euros.

Ces aides peuvent par ailleurs être complétées localement par des aides des collectivités territoriales. Depuis juin 2020, un professionnel travaillant dans une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) bénéficie en outre d'une **surprime, versée par l'État, s'il a reçu une aide de sa collectivité pour l'achat ou la**

(1) Transformation du moteur thermique d'un véhicule en moteur électrique.

(2) Jusqu'au 1^{er} juin 2020, l'aide ne pouvait s'appliquer qu'en cas de retrait de la circulation de véhicules diesel immatriculés avant 2001 ou de véhicules essence immatriculés avant 1997.

(3) Décret n° 2021-977 du 23 juillet 2021 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location de véhicules peu polluants.

location d'un véhicule propre. Son montant, identique à celui de l'aide versée par la collectivité, est plafonné à 1 000 euros.

c. L'aide à l'achat de véhicules lourds électriques ou à hydrogène

Enfin, dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a instauré un bonus pour **l'achat de véhicules lourds électriques ou fonctionnant à l'hydrogène**, doté d'une enveloppe de 100 millions d'euros. Le montant de cette aide, cumulable avec le suramortissement, s'élève à 40 % du coût d'acquisition du véhicule, dans la limite de 50 000 euros. Votre rapporteur pour avis déplore toutefois que n'aient pas été inclus dans ce dispositif tous les véhicules utilisant une énergie alternative au pétrole, comme par exemple le bioGNV, eu égard aux motorisations alternatives actuellement disponibles sur le marché.

III. LA MISE EN PLACE DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ SUR TOUT LE TERRITOIRE

A. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR DES AOM PRÉVUE PAR LA LOM

L'article 8 de la loi d'orientation des mobilités réorganise la compétence mobilité, en prévoyant la couverture intégrale du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité. Cette mesure permet ainsi d'offrir, dans tous les territoires, des solutions de mobilité à nos concitoyens, notamment dans les zones faiblement peuplées où l'offre publique de mobilité est aujourd'hui faible.

La LOM prévoit ainsi que les communautés de communes, seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui n'ont pas obligatoirement la compétence mobilité, doivent se positionner sur la prise de cette compétence avant le 1^{er} juillet 2021. À défaut de prise de compétence par la communauté de commune, celle-ci est exercée par la région sur le territoire de l'intercommunalité.

Selon les informations transmises par les services du ministère des transports, au 1^{er} juillet 2021, **790 communautés de communes sur 995 ont choisi d'exercer la compétence d'organisation de la mobilité sur leur territoire.** Votre rapporteur pour avis s'en réjouit : alors qu'avant l'entrée en vigueur de cette mesure, au 1^{er} janvier 2020, seules 38 communautés de communes avaient fait ce choix, cette forte hausse est le signe d'une mobilisation importante des collectivités dans le prolongement de la LOM.

B. LA MISE EN PLACE DU VERSEMENT MOBILITÉ

L'article 13 de la LOM a substitué au versement destiné au financement des transports en commun, dit « Versement transport (VT) », un versement destiné au financement des services de mobilité, dit « Versement mobilité (VM) », recouvré par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations

familiales (URSSAF). Le VM est institué par l'organe délibérant de l'AOM. Y sont alors assujetties les entreprises qui emploient au moins 11 salariés – ce seuil étant calculé sur la base de la moyenne du nombre de personnes employées au cours de chacun des mois de l'année civile précédente. Il est à noter que depuis la loi dite « PACTE ⁽¹⁾ », le franchissement à la hausse du seuil d'effectif n'est pris en compte que s'il a été atteint ou dépassé pendant cinq années civiles consécutives.

Le seuil d'effectif au-delà duquel une entreprise est assujettie au VM, auparavant fixé à 9 salariés, a par ailleurs été relevé à 11 salariés depuis le 1^{er} janvier 2016, par la loi de finances pour 2016.

Dans la mesure où l'intégralité du territoire a vocation à être couverte par une AOM du fait de la LOM, l'article 13 de cette même loi conditionne l'instauration du VM à l'organisation d'une ligne régulière de transport public par les AOM, de façon à limiter la pression fiscale sur les entreprises, notamment dans les territoires ruraux. En revanche, s'il existe au moins une ligne régulière, le VM peut alors financer tout investissement et fonctionnement de services ou d'actions qui entrent dans le champ de compétences de l'AOM, y compris s'il ne s'agit pas de services réguliers : c'est le cas par exemple des actions concourant au développement des mobilités actives et partagées (pistes cyclables, aires et plateformes de covoiturage, etc.).

La prise de la compétence « mobilité » par les communautés de communes au 1^{er} juillet 2021 n'aura toutefois pas de conséquences sur les recettes des AOM liées au VM pour 2021 : en effet, toute mise en place du VM – ou toute modification de son taux – n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet suivant. Ainsi, tout VM instauré par une communauté de communes nouvellement AOM ne pourra, au plus tôt, être prélevé **qu'à compter du 1^{er} janvier 2022**. La couverture de l'ensemble du territoire par une AOM **devrait toutefois conduire, dans les prochaines années, à des hausses de recettes du versement mobilité**. Cela serait un signe de l'effectivité de la loi d'orientation des mobilités, dans la mesure où, comme expliqué précédemment, la mise en place du VM est conditionnée à l'organisation d'au moins une ligne régulière de transport public.

C. LA COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES DES AOM DU FAIT DE L'ÉPIDÉMIE DE LA COVID-19

Le rapport de M. Philippe Duron, président du Conseil d'orientation des infrastructures, sur le modèle économique des transports collectifs ⁽²⁾ estime à 5 % les pertes de recettes du versement mobilité sur l'année 2020 du fait de l'épidémie de la covid-19. Il est toutefois à noter que les encaissements des URSSAF en 2020 au titre du VM ont connu une baisse légèrement plus importante pour Île-de-France Mobilités (5,8 %). Selon M. Philippe Duron, *« deux causes principales contribuent à cette baisse des encaissements : la*

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Philippe Duron, Rapport sur le modèle économique des transports collectifs, juillet 2021.

baisse des cotisations liquidées pour 2,1 points liée notamment à la mise en place du chômage partiel qui a conduit à diminuer l'assiette de cotisations et le report de paiement des cotisations par les employeurs mais dont à terme les AOM devraient bénéficier, pour 3,1 points ».

Pour le premier semestre 2021, le rapport de M. Philippe Duron pointe une hausse des encaissements de VM de 106 millions d'euros par rapport au premier semestre 2019.

Afin de compenser les pertes de recettes des AOM liées au versement mobilité, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a prévu un **dispositif de compensation des pertes de VM sous forme de subventions**. Il est à noter que contrairement aux syndicats mixtes AOM, qui ne disposent que d'une seule ressource fiscale, les EPCI à fiscalité propre AOM n'ont pas reçu une compensation isolée pour le VM, mais pour un ensemble de ressources fiscales dont ils disposent. Certains n'ont dès lors pas été compensés au titre de la baisse de VM : le niveau de ces compensations, évalué à 67 millions d'euros, représente un tiers des pertes de VM des AOM en 2020, ces pertes s'élevant à 204 millions d'euros au total.

S'agissant d'Île-de-France Mobilités, l'AOM a également bénéficié de ce dispositif de compensation des pertes de recettes de VM, avec quelques différences de calcul du fait d'évolutions de taux intervenues en 2019. Si un acompte de 425 millions d'euros a été versé à Île-de-France Mobilités en septembre 2020, un mécanisme de régularisation d'un éventuel trop perçu est prévu. À ce jour, selon la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, des discussions ont été engagées pour déterminer le montant devant être remboursé par l'autorité organisatrice, qui devrait s'établir autour de 274 millions d'euros.

L'article 10 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 a également prévu un dispositif d'avances remboursables (à taux 0 et pour une durée de remboursement comprise entre 6 et 10 ans) destiné à couvrir à la fois les pertes de recettes commerciales et celles de versement mobilité. Au sein du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » ont donc été créés deux programmes 827 et 828, respectivement dédiés à l'octroi d'avances remboursables à Île-de-France Mobilités et aux autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de covid-19.

Le montant de cette avance est équivalent à une perte de 35 % des recettes commerciales et de 8 % du VM. Un quart des AOM en a bénéficié, pour un montant de **574 millions d'euros**. L'avance remboursable octroyée à Île-de-France Mobilités s'élève quant à elle à 1,175 milliard d'euros et doit être remboursée avant fin 2036.

Votre rapporteur pour avis se réjouit que **l'article 74 de la loi de finances pour 2021 et l'article 12 de la loi de finances rectificative pour 2021 aient reconduit le mécanisme de garantie de ressources fiscales pour l'année 2021** pour les AOM et pour Île-de-France Mobilités, dans la mesure où la crise sanitaire

a continué d'impacter les services de transport et les ressources des autorités organisatrices.

Il convient enfin de noter qu'outre les différentes compensations octroyées aux AOM, une part importante du plan « France relance » est consacrée aux transports collectifs et permettra de soutenir l'investissement des AOM. Outre les 450 millions d'euros initialement prévus pour le quatrième appel à projets relatif aux transports collectifs en site propre et aux pôles d'échanges multimodaux, le Premier ministre a annoncé un doublement de cette enveloppe, dont le **montant total passera à 900 millions d'euros. Ces financements, d'un montant inédit,** pourront bénéficier à des projets qui devront débiter avant la fin de l'année 2025.

IV. LA CRÉATION DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS, AUX MISSIONS ÉLARGIES

A. D'IMPORTANTES EXTENSIONS DES MISSIONS DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS

L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires a renommé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) en Autorité de régulation des transports (ART). Ce **changement de nom traduit l'accroissement progressif, durant la législation, du périmètre des missions du régulateur,** au travers :

- de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;
- de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE » ;
- ultérieurement au changement de nom, de la loi d'orientation des mobilités et de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, dite « loi DDADUE 2021 ».

Outre une augmentation de ses moyens financiers de près de 3 millions d'euros en 2021, l'extension du champ de compétences de l'autorité s'est accompagnée d'une **augmentation du plafond des emplois autorisés de 35 % sur la période 2017-2021,** qui lui permet de mener à bien ses nouvelles missions.

1. La régulation de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs

Dans le cadre de la transposition dans le droit national du quatrième paquet ferroviaire européen, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire – ainsi que

l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 ⁽¹⁾ prise pour son application – ont étendu les missions et compétences de l'autorité pour **accompagner et réguler l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs**.

L'ART peut ainsi être saisie par les autorités organisatrices pour limiter, voire interdire, l'exercice du droit d'accès aux nouveaux services librement organisés (SLO) s'ils sont susceptibles de compromettre l'équilibre économique d'un ou plusieurs contrats de service public couvrant le même trajet ou un trajet alternatif. À cet égard, l'ART a reçu 26 notifications d'intentions d'exploitation de la part d'acteurs du secteur, sans saisine de limitation ou d'interdiction à ce jour.

L'ART est également chargée de la fourniture de différents avis :

– avis sur les contrats de service public conclus par les autorités organisatrices avec les entreprises ferroviaires offrant des SLO ;

– à compter de décembre 2023, avis conforme (ou simple dans le cas où l'entreprise ferroviaire est également gestionnaire de l'infrastructure) sur les demandes de dérogation des autorités organisatrices aux obligations de recourir à des appels d'offres pour attribuer leurs contrats, pour des motifs de performance ou de circonstances exceptionnelles ;

– avis sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Gares & Connexions.

Enfin, l'ART a également été chargée de diverses missions de règlement des différends, notamment pour :

– la gestion opérationnelle des circulations et, en cas de transfert, la fixation du nombre de salariés transférés. L'autorité a rendu une décision en la matière, le 28 février 2020 ⁽²⁾ ;

– les manquements en termes de transmission d'informations à l'autorité organisatrice de la part de l'entreprise ferroviaire exploitant le service. Deux décisions ont été rendues en la matière ⁽³⁾ ;

– la transmission par l'autorité organisatrice d'informations aux candidats ;

– la création de SLO ;

– les manquements en termes de garanties d'indépendance de SNCF Réseau.

(1) Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

(2) Décision n° 2020-019.

(3) Décisions n°s 2020-044 et 2021-032.

2. La régulation des tarifs des redevances aéroportuaires

Suite à la loi PACTE, l'ordonnance du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires précitée a étendu le périmètre d'intervention de l'autorité à la régulation des redevances aéroportuaires, mission auparavant exercée par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI).

L'ART a principalement pour mission, pour les principaux aéroports ⁽¹⁾ :

– de procéder annuellement à l'homologation des tarifs des redevances et de leurs modulations – et, si la dernière homologation date de plus de deux ans, de fixer directement les tarifs des redevances et leurs modulations. L'ART a été saisie, ces deux dernières années, de 17 demandes d'homologation des tarifs ;

– d'émettre un avis conforme sur les projets de contrats pluriannuels de régulation économique (CRE) conclus entre les exploitants d'aéroports et l'État, qui déterminent un programme d'investissements et les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires ;

– d'émettre, sur saisine du ministre chargé de l'aviation civile, un avis motivé sur le coût moyen pondéré du capital à prendre en compte dans un projet de contrat de régulation économique ;

– de sanctionner les manquements identifiés.

3. Deux extensions des missions prévues par la LOM

La loi d'orientation des mobilités a confié deux nouveaux secteurs de régulation à l'ART :

– la régulation des activités de gestionnaire de l'infrastructure, de gestionnaire technique ainsi que des prestations de sûreté exercées par la RATP en Île-de-France ⁽²⁾, ainsi que le règlement des différends entre Île-de-France Mobilités et la RATP dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services réguliers de transport public par autobus ou autocar en Île-de-France ;

– la régulation des services numériques de mobilité, s'agissant tant de l'ouverture des données nécessaires à l'information des voyageurs – et de leur mise

(1) *Aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que ceux faisant partie d'un système d'aérodromes comprenant au moins un aéroport dont le trafic annuel a dépassé ce seuil. Il s'agit en pratique, pour l'année 2020, des aéroports suivants : Bâle-Mulhouse ; Bordeaux-Mérignac ; Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron ; Marseille-Provence ; Nantes-Atlantique ; Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu ; Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ; Toulouse-Blagnac.*

(2) *L'ART a rendu son premier avis conforme sur la fixation de la rémunération de l'activité de gestionnaire de l'infrastructure du réseau historique du métro et du RER de la RATP versée par Île-de-France Mobilités pour la période 2021-2024 (avis n° 2021-03922).*

à disposition effective *via* le point national d'accès aux données – que du développement des services numériques multimodaux de vente (MaaS ⁽¹⁾).

4. De nouvelles compétences en matière d'interopérabilité des systèmes de télépéage routier

La loi dite « DDADUE 2021 » confie à l'Autorité de régulation des transports de nouvelles compétences relatives à l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier. L'ART aura ainsi pour mission de tenir le registre électronique du service européen de télépéage (SET), d'enregistrer les prestataires du SET sur le territoire national et d'exercer une mission de conciliation en cas de différend entre le perceuteur de péage et le prestataire du SET.

B. UNE AUGMENTATION DES MOYENS ALLOUÉS À L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS POUR FAIRE FACE À SES NOUVELLES MISSIONS

1. Une importante augmentation des crédits de l'ART en 2022

Si le budget de l'Autorité de régulation des transports n'a que peu augmenté entre 2017 et 2021 – il est ainsi passé de 11 à 11,4 millions d'euros –, sa structure a évolué, puisque **ses ressources sont, depuis la loi de finances pour 2020, intégralement budgétisées**. Ainsi, les deux taxes qui étaient précédemment affectées à l'ARAFER – le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires, supprimé par la même loi de finances, et la taxe pour frais de contrôle due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes – ont été remplacées par une subvention pour charges de service public.

Dans la contribution écrite qu'elle a adressée à votre rapporteur pour avis, l'ART note qu'une partie de ses crédits budgétaires a été mise en réserve ces deux dernières années (174 000 euros en 2020 et 178 000 euros en 2021). Elle souligne également que le niveau de sa dotation, bien que supérieur aux budgets des années précédentes, a été légèrement sous-évalué, afin de réduire son fonds de roulement.

Pour 2022, l'action 47 « Fonctions support » du programme 203 prévoit une **augmentation de près de 3 millions d'euros de la subvention pour charges de service public de l'ART**, la faisant passer à 14 millions d'euros. Interrogés par votre rapporteur pour avis à ce sujet, les services de la direction du budget et de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ont indiqué que **cette augmentation permettra de compenser le coût des nouvelles missions qui ont été octroyées à l'ART ces dernières années** – 70 % de cette augmentation résultant d'ailleurs de l'augmentation des charges de personnel. Votre rapporteur pour avis s'en félicite, même si la demande initiale de l'ART consistait en un rehaussement portant sa dotation à plus de 18 millions d'euros.

(1) *Mobility as a Service*.

2. Une augmentation de plus d'un tiers des effectifs de l'ART durant la XV^e législature

L'extension du champ de compétences de l'autorité s'est accompagnée d'une **augmentation du plafond des emplois autorisés de 35 % durant le quinquennat**, ce dont se réjouit votre rapporteur pour avis. Une telle hausse permet ainsi à l'autorité de mener à bien l'ensemble des missions – nouvelles comme préexistantes – que le législateur lui a confiées. Le tableau ci-après retrace l'évolution du plafond d'emplois de l'ART entre 2017 et 2022.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ART ENTRE 2017 ET 2022

(ETPT)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois	75	75	83	94	101	102

Source : lois de finances pour 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022.

L'augmentation progressive de ce plafond d'emplois (+ 26 ETPT entre 2017 et 2021) a ainsi permis à l'ART :

- de créer deux postes de vice-présidents, dans le cadre de l'évolution de la gouvernance mise en place suite à la LOM ;

- de renforcer les équipes chargées de la régulation sectorielle du transport ferroviaire et de la RATP (+5,5 ETPT), de la régulation financière des transports, notamment du secteur aéroportuaire (+ 5,5 ETPT), et de l'observation des marchés et de la régulation des services numériques de mobilité (+5,5 ETPT), en cohérence avec les extensions successives des missions de l'autorité ;

- de consolider l'équipe juridique chargée du conseil et du contentieux dans les différents secteurs régulés (+5 ETPT) ;

- de créer des postes supplémentaires au sein des fonctions support pour accompagner la croissance de l'activité.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit enfin la création d'un ETPT supplémentaire au titre des nouvelles missions confiées à l'autorité en matière d'interopérabilité des systèmes de télépéage routier ; votre rapporteur pour avis s'en réjouit, même si l'ART, dans la contribution écrite qu'elle lui a adressée, estime à 2 ETPT les besoins liés à ces nouvelles missions issues de la loi « DDADUE 2021 ».

V. UN SOUTIEN AUX INNOVATIONS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

Parce que le développement d'innovations dans le secteur des transports est un sujet central pour décarboner nos mobilités et améliorer le service rendu aux usagers, votre rapporteur pour avis a souhaité conclure le présent rapport par

quelques pistes de financement de l'innovation dans le secteur dans les années à venir.

A. LA CRÉATION DE L'AGENCE DE L'INNOVATION POUR LES TRANSPORTS PERMETTRA DE DÉVELOPPER LA CULTURE DE L'INNOVATION

Le 8 avril dernier, le ministre délégué chargé des transports M. Jean-Baptiste Djebbari a annoncé la création d'une Agence de l'innovation pour les transports (AIT), dont l'objectif affiché est de **coordonner les actions de soutien à l'innovation** entre les services du ministère de la transition écologique, de **participer à l'identification d'innovations et d'accompagner leur développement**. Cette agence est portée tant par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) que par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), dans l'objectif de décloisonner le raisonnement par mode de transport.

Le 30 août, l'AIT a lancé ses trois premiers appels à projets, sur les quatre que comportera le programme « **Propulse** ⁽¹⁾ » :

– l'appel à projets « Transports durables », qui vise à accompagner des projets externes à l'administration et ainsi soutenir des initiatives innovantes privées. Jusqu'à dix projets seront sélectionnés, qui pourront concerner le transport de personnes comme de marchandises, quel que soit le mode de transport ;

– l'appel à projets « Communautés de données », qui a pour but de regrouper des entités fournissant des données et des fournisseurs de solutions d'utilisation de ces données. Jusqu'à cinq projets seront ici sélectionnés ;

– l'appel à projets « Intrapreneuriat » dont l'objectif est d'aider les agents publics à mener à bien des projets innovants pour améliorer le service public des transports. Cinq projets pourront être sélectionnés.

Les crédits de l'AIT sont actuellement regroupés au sein de l'action 47 « Fonctions supports ». Consacrés au financement d'études d'innovation de l'agence, ils s'élèvent, selon la direction du budget auditionnée par votre rapporteur pour avis, à 2 millions d'euros. Il est à noter qu'il ne s'agit pas de crédits de personnels, dans la mesure où les personnels affectés à l'agence relèvent soit de la DGITM, soit de la DGAC.

France Mobilités, communauté ouverte à tous les acteurs de la mobilité qui participe, dans une démarche de coconstruction, à la promotion de l'innovation française dans le secteur des transports, devrait logiquement s'intégrer au sein de

(1) Selon le ministère des transports, « le programme a pour objet d'accélérer les innovations les plus prometteuses et avec le plus fort impact de tous types : de services, d'usages, technologiques, sociales, organisationnelles, industrielles, avec le support des services des directions générales de l'aviation civile et des infrastructures, des transports et de la mer ».

l'AIT prochainement. Votre rapporteur pour avis s'en réjouit, afin de rassembler deux acteurs dont les missions sont proches. Il note qu'il ne faut toutefois pas que cette agence devienne une structure trop massive, à la gouvernance lourde, qui risquerait d'écarter les petits acteurs au détriment des acteurs institutionnels, habitués des guichets massifs d'appel à projet. **Conserver une structure agile permettra véritablement d'atteindre les plus petits acteurs de l'innovation** et ainsi de leur apporter l'ingénierie, notamment administrative, nécessaire à la réalisation de leurs projets.

B. DES FINANCEMENTS DIVERS POUR L'INNOVATION DANS LES TRANSPORTS, QU'IL CONVIENDRA D'UNIFIER DANS LES PROCHAINES ANNÉES

1. Dans le secteur routier

Aujourd'hui, nos routes font face à de nouveaux enjeux, qui nécessitent le développement d'innovations :

– **le verdissement des techniques de construction des routes**, que ce soit par de nouvelles méthodes de construction (utilisation de matériaux recyclés) ou encore en repensant leur conception (en développant par exemple des routes à énergie positive qui convertissent l'énergie thermique issue du rayonnement solaire en électricité) ;

– **la transition vers une mobilité électrique**, qui implique de définir un maillage en bornes de recharge du réseau routier, notamment en bornes ultrarapides, pour permettre un usage optimisé du véhicule électrique, en particulier sur les longues distances ;

– **le développement des véhicules autonomes**, qui nécessite, comme l'a expliqué l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) au cours de son audition, d'assurer la connectivité de la route, notamment par des équipements – les unités de bord de route – permettant de connecter les véhicules entre eux et à l'infrastructure.

Un soutien public à ces innovations sera à l'avenir nécessaire, que ce soit, selon l'Autorité de régulation des transports, « *pour mettre en place des démonstrateurs, impulser les changements auprès des gestionnaires de réseaux ou bien fournir des financements* » ; cela pourra se faire, notamment, dans le cadre de l'Agence de l'innovation pour les transports.

S'agissant plus particulièrement du réseau routier national (RNN) non concédé, les services du ministère des transports ont indiqué à votre rapporteur pour avis qu'il a fait l'objet de quelques expérimentations récentes de matériaux ou techniques innovants, en particulier pour les chaussées : enrobés à fort taux de

matière recyclée ⁽¹⁾, utilisation de matériaux biosourcés, *etc.* Leur évaluation devrait débiter dans les années à venir. Le RNN non concédé n'a en revanche pas fait l'objet, à ce jour, d'expérimentation de route solaire, expérimentation qu'il pourrait être intéressant de conduire dans les années à venir.

2. Dans le secteur ferroviaire

Même si le transport ferroviaire est faiblement émetteur de CO₂, des innovations sont nécessaires dans ce secteur, non seulement pour atteindre la neutralité carbone mais également pour améliorer le service rendu aux usagers et ainsi favoriser le report modal. Ces innovations devront faire l'objet d'un soutien des pouvoirs publics afin de permettre un déploiement aussi rapide et massif que possible.

En ce sens, la SNCF, auditionnée par votre rapporteur pour avis, développe un certain nombre d'innovations, en particulier pour les TER :

– développement des **TER fonctionnant aux biocarburants**, qui permettent des réductions d'émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 60 % par rapport au diesel. Ces carburants ont notamment été expérimentés sur 15 rames de la ligne Paris-Granville ;

– expérimentation de **TER « hybrides »** à compter de 2022 dans plusieurs régions ⁽²⁾ – pour une mise en service en 2023 –, qui permettront de récupérer l'énergie du freinage pour alimenter des batteries embarquées dans le train. L'économie d'énergie en résultant est estimée à 20 % ;

– essais, en 2023, de **TER à batteries**, dont l'autonomie de 80 kilomètres permettra de les déployer sur des lignes qui ne sont que partiellement électrifiées. Cela permettra ainsi de remplacer les moteurs diesel tout en réduisant les coûts d'infrastructures liés à l'électrification du réseau ;

– commande, pour une mise en circulation en 2025, de rames de **TER fonctionnant à l'hydrogène**, qui conduiront à des émissions de CO₂ nulles lors de la circulation des trains. Cela s'inscrit pleinement dans l'objectif, annoncé par le Président de la République M. Emmanuel Macron à l'occasion de la présentation du plan France 2030, de **devenir le pays leader de l'hydrogène vert à l'horizon 2030**.

Ces innovations, de même que le développement d'un nouveau TGV – le TGV M, qui devrait être mis en circulation en 2024 – sont à encourager. Les pouvoirs publics, locaux comme nationaux, devront y participer ; cela sera **un enjeu central pour la prochaine décennie si nous voulons respecter les engagements de réduction des émissions de CO₂ prévus dans l'accord de Paris**.

(1) Plus de 40 % d'agrégats.

(2) Centre-Val-de-Loire, Occitanie, Grand-Est et Nouvelle-Aquitaine.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 27 octobre 2021 matin, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, pour avis, sur le rapport de M. Damien Pichereau, les crédits du programme « Transports terrestres et fluviaux » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux transports terrestres et fluviaux de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Je salue tout d'abord les agents du ministère des transports, qui mettent en œuvre la politique des transports ainsi que ceux des différents opérateurs du programme 203 « Infrastructures et services de transport » – l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF), Voies navigables de France (VNF), l'Autorité de régulation des transports (ART), la Société du Grand Paris et l'établissement public de sécurité ferroviaire.

Cette année encore, les crédits consacrés aux infrastructures et services de transport font l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement, surtout en ce qui concerne leur impact écologique, puisque le secteur des transports est responsable de près de 30 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Plus que jamais, les transports doivent être redéfinis selon un modèle écologique et durable, ce qu'a montré la crise sanitaire, dont les effets se font toujours sentir. C'est l'objectif du plan de relance, annoncé à la sortie de la crise. Un investissement sans précédent de 30 milliards d'euros est prévu, dont un soutien massif de 4,7 milliards d'euros au transport ferroviaire, pour les petites lignes, les trains de nuit et le fret, et de 1,2 milliard d'euros aux mobilités du quotidien, aux transports en commun et au vélo.

Pour 2022, le programme 203 prévoit 3,795 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,84 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de près de 150 millions d'euros par rapport à 2021, qui provient principalement de l'augmentation des crédits de l'action 41 « Ferroviaire », dont on ne peut que se réjouir.

Outre ces crédits, mon rapport pour avis présente, en cette dernière année de législature, un bilan des principales mesures dédiées aux transports durant l'ensemble du quinquennat et, en premier lieu, de celles en faveur de l'AFITF. Nous avons respecté la trajectoire de financement des infrastructures fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM) en 2019, pour atteindre 13,7 milliards d'euros sur la période 2019-2023. Le budget prévisionnel de l'AFITF pour 2022 s'établit à 2,7 milliards d'euros, hors plan de relance. Il dépasse la trajectoire financière inscrite dans la LOM, fixée à 2,58 milliards d'euros, car s'y ajoutent des engagements financiers de l'État pour le canal Seine-Nord Europe et pour le tunnel

ferroviaire Lyon-Turin. L'agence ne dispose toutefois que de quatre équivalents temps plein (ETP), ce qui ne lui permet pas de faire face sereinement à l'augmentation de son activité depuis 2017. Le nombre de conventions qu'elle doit traiter a en effet presque doublé, alors que ses effectifs sont restés stables. J'invite donc le Gouvernement à mettre à disposition de l'agence un cinquième ETP, mesure qui pourrait être prise sans augmenter son budget.

Il faut aussi veiller à ce que les pertes de recettes liées au covid-19, notamment concernant la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite taxe « Chirac », et, dans une moindre mesure, les amendes issues des contrôles radar, soient compensées dans la loi de finances rectificative pour 2021. À moyen terme, nous conviendrons de l'incertitude qui continuera de peser sur les recettes de la taxe Chirac et le produit des amendes « radar », dont l'AFITF est le dernier bénéficiaire, et devons mener une réflexion sur la sécurisation des ressources de l'agence pour les années à venir.

Deuxièmement, s'agissant du soutien au ferroviaire, l'article 40 du projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoit la reprise, par le biais de prêts dits « miroirs », de la seconde tranche de la dette de SNCF Réseau, à hauteur de 10 milliards d'euros, après les 25 milliards d'euros repris en 2020. En outre, le programme 203 alloue d'importants crédits pour régénérer et moderniser le réseau ferroviaire. L'action 41 est en hausse de près de 4 % par rapport à 2021, ce qui est un bon signe. L'augmentation inclut la « compensation fret » versée à SNCF Réseau pour la circulation des trains de fret, à hauteur de 133 millions d'euros pour 2022, soit une hausse de 17 % par rapport à 2021.

Il est essentiel de pérenniser les aides au service du fret ferroviaire pour atteindre l'objectif du Gouvernement de doubler la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises d'ici à 2030. L'aide au fret ferroviaire, accrue de 170 millions d'euros, sera divisée en quatre, avec une augmentation de l'aide au transbordement, portée à 47 millions d'euros pour 2022 ; une prise en charge complémentaire des péages dus par les opérateurs de fret à SNCF Réseau ; une aide aux wagons isolés, qui représentent environ 10 % de l'activité du fret ferroviaire ; enfin, une aide au démarrage de nouveaux services de fret ferroviaire, inscrite dans le plan de relance, devrait atteindre 15 millions d'euros. Le fret, notamment ferroviaire, bénéficiera d'autres crédits du plan de relance, notamment pour la rénovation et le développement des plateformes multimodales de fret, les voies d'eau ou l'accélération de la construction du tunnel Lyon-Turin.

Pour ce qui concerne le soutien au transport routier de marchandises, là encore, notre majorité est au rendez-vous. Par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », le suramortissement en faveur de l'achat de véhicules plus propres a été pérennisé jusqu'en 2030. C'est inédit ! De plus, depuis 2017, son champ a été progressivement élargi.

Enfin, s'agissant du transport de marchandises, près de 30 000 véhicules utilitaires légers (VUL) ont bénéficié du bonus écologique depuis 2017 et près de 20 000, de la prime à la conversion. Surtout, la prime s'applique désormais auetrofit, permettant l'émergence de nouveaux acteurs au sein de la filière, la création de nouveaux emplois dans les territoires et le réemploi de nombreux véhicules, pour la décarbonation de notre parc automobile. Le plan de relance prévoit également un bonus pour l'achat de véhicules lourds électriques ou fonctionnant à l'hydrogène, doté d'une enveloppe de 100 millions d'euros. Il serait intéressant d'élargir le dispositif à tous les véhicules utilisant une énergie alternative au pétrole, comme le gaz naturel véhicule (GNV) issu de la méthanisation (bioGNV), eu égard aux motorisations alternatives actuellement disponibles sur le marché.

Troisièmement, je souhaite évoquer l'instauration des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) partout dans le territoire. Nous l'avions prévue dans la LOM ; elle a été une réussite. Au 1^{er} juillet 2021, 790 communautés de communes sur 995 ont choisi d'exercer la compétence d'organisation de la mobilité dans leur territoire. Cela est essentiel pour développer la mobilité de nos concitoyens, en particulier dans les zones peu denses. Si l'impact sur le niveau du versement mobilité n'est pas encore visible, car le dispositif s'appliquera à compter de 2022, j'espère que l'on assistera à une hausse du versement, signe que les nouvelles AOM se saisissent bien de ces nouvelles compétences.

S'agissant des pertes de recettes des AOM, du fait du versement mobilité et de la baisse des recettes tarifaires, je me réjouis que la loi de finances et la loi de finances rectificative de 2021 aient reconduit le mécanisme de garantie de ressources fiscales pour l'année 2021 pour les AOM et pour Île-de-France Mobilités. Une part importante du plan France Relance est consacrée aux transports collectifs et permettra de soutenir l'investissement de ces AOM. C'est notamment le cas du doublement du quatrième appel à projets relatif aux transports collectifs, dont le montant total atteindra 900 millions d'euros. Là encore, c'est inédit !

Quatrièmement, l'Autorité de régulation des transports, l'ART, qui a remplacé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), a connu d'importants accroissements de périmètre depuis 2017, tant en matière ferroviaire ou autoroutière qu'en matière aéroportuaire, de télépéage ou pour la mise à disposition des données de transport et le développement des services numériques multimodaux. Ces élargissements ont notamment été votés il y a peu, lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (DDADUE), dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur. C'est parce que nous souhaitons permettre à l'ART d'avoir tous les moyens d'évaluer et de réguler en toute indépendance et en toute confiance que l'action 47 « Fonctions support » du programme 203 prévoit une augmentation de près de 3 millions d'euros de sa subvention pour charges de service public, lui permettant d'atteindre 14 millions d'euros. Cette augmentation bienvenue permettra de compenser le coût des nouvelles missions qui lui ont été octroyées dans les dernières années. L'ART a en effet connu d'importantes hausses d'effectifs, dont le

financement était à pérenniser. Le plafond d'emplois de l'autorité a augmenté de 35 % pendant le quinquennat.

Pour finir, je salue la création, par le ministre des transports M. Jean-Baptiste Djebbari, de l'Agence de l'innovation pour les transports (AIT), qui vise à financer l'innovation dans le secteur. Elle a été portée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui coordonneront les actions de soutien à l'innovation entre les services du ministère de la transition écologique et contribueront à identifier des innovations et accompagner leur développement. L'agence a déjà lancé trois appels à projets – un quatrième verra le jour bientôt – et son budget, inscrit à l'action 47, s'élève à 2 millions d'euros pour 2022. Cette structure devrait se rapprocher prochainement de France Mobilités, ce qui semble pertinent. Il ne faut toutefois pas qu'elle devienne une structure massive, à la gouvernance lourde, ce qui risquerait d'écarter les petits acteurs au profit des acteurs institutionnels, habitués des guichets massifs d'appels à projets. Les petits acteurs jouent un rôle essentiel pour le développement de l'innovation et ils ont besoin d'une aide en matière d'ingénierie, notamment administrative, pour réaliser leurs projets.

Ce budget sincère exprime, objective et parachève l'ensemble de nos actions durant le quinquennat. Il démontre notre mobilisation de tous les instants et notre volonté de participer à la réduction des émissions de CO₂ en vue d'atteindre les objectifs des accords européens et ceux de l'accord de Paris, en respectant toujours les trajectoires que nous nous sommes fixées. Si la crise a demandé de travailler sans relâche à l'accompagnement et à la stabilité budgétaire de tous, des Français comme des filières, nous ne cessons pas de concevoir l'avenir. C'est notamment ce qu'a exprimé le Président de la République à travers France 2030, avec une proposition d'investissement de 4 milliards d'euros dans la voiture propre et l'avion à hydrogène.

Je donne donc un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux transports terrestres et fluviaux.

M. Vincent Thiébaud (LaREM). Notre quinquennat et notre législature sont marqués par des textes fondateurs pour la transition écologique, tels que la loi d'orientation des mobilités ou la loi « climat et résilience ». Rappelons aussi les mesures qui ont un impact direct pour les Français, notamment la prime à la conversion grâce à laquelle nous avons sorti plus de 1 million de véhicules polluants du parc français.

Depuis 2021, on peut noter la création d'un budget vert innovant – la France fait partie des pionniers dans ce domaine –, qui permet de réaliser une classification budgétaire traduisant les engagements du Gouvernement, notamment en faveur de l'environnement.

Le plan de relance a mobilisé 4,7 milliards d'euros pour le secteur ferroviaire, dont 4 milliards d'euros pour SNCF Réseau, qui se traduisent notamment par la mise en œuvre et la régénération de petites lignes ferroviaires.

S'agissant du plan Vélo et mobilités actives, des projets se concrétisent dans les territoires : ainsi, pour le projet de piste cyclable entre Bischwiller et Haguenau, dont le coût atteint 1,4 million d'euros, l'État participe à hauteur de 560 000 euros.

Dans le domaine des transports urbains, enfin, les trois premiers appels à projets de transports collectifs, dotés de 1,6 milliard d'euros, se traduisent par la réalisation de plus de 1 000 kilomètres de lignes.

Ce budget témoigne avec force de l'attention que le Gouvernement et la majorité portent à la transition écologique et aux mobilités durables.

Mme Valérie Beauvais (LR). À l'heure de l'examen du budget, force est de constater que le Président de la République est bien en campagne électorale. En effet, le PLF pour 2022 traduit une véritable fuite en avant budgétaire, à laquelle le groupe Les Républicains ne peut souscrire, les intentions budgétaires gouvernementales étant financées soit par le plan de relance, soit par la dette.

S'agissant des crédits consacrés aux transports terrestres et fluviaux, M. le rapporteur pour avis M. Damien Pichereau indique que la France fait partie des pionniers dans l'établissement d'un budget vert. Nous souscrivons à cet engagement budgétaire en faveur de l'écologie, mais, sans les moyens budgétaires issus du plan de relance, le volontarisme du Gouvernement aurait été moindre. Vos successeurs pourront apprécier ce jeu d'écriture budgétaire.

Vous évoquez aussi des financements divers pour l'innovation dans les transports. Dont acte. Nous regrettons cependant l'absence d'engagements financiers sur ces enjeux pourtant essentiels, tels que le verdissement des techniques de construction des routes, le maillage du territoire en matière de bornes de recharge ultrarapide et le développement des véhicules autonomes. Le soutien public à ces innovations n'est assorti d'aucune affectation financière à court terme, et pas plus, en prévision de financements. Aucun calendrier ni aucun montant d'investissements dans les innovations conduites par l'Agence de l'innovation pour les transports ne sont concrètement planifiés.

Par ailleurs, ces innovations portent essentiellement sur le développement des véhicules électriques. Dès lors, il semble essentiel de conserver notre potentiel nucléaire, comme l'a souligné le Président de la République – une décision nouvelle et inattendue de la part d'une majorité qui voulait se passer du nucléaire dès 2025. C'est indispensable pour soutenir la croissance de la demande électrique pendant les quinze prochaines années à moindre coût et réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, il aurait été nécessaire de repenser notre politique de soutien aux énergies renouvelables de manière à réallouer les moyens financiers aux secteurs où

de véritables progrès sont envisageables. Celui des transports routiers étant très énergivore, il est aberrant que le présent budget n'accorde pas plus d'importance au *mix* énergétique, principalement aux biocarburants. Le E85, à 0,65 centime le litre, représente une réelle solution alternative pour nos concitoyens qui fréquentent quotidiennement les stations-services dans le contexte que nous connaissons.

M. Bruno Millienne (Dem). Ce dernier budget de la législature accélère encore la lutte contre le changement climatique grâce à la mise en œuvre des outils législatifs dont notre majorité s'est dotée, à commencer par la loi d'orientation des mobilités et la loi « climat et résilience ». Cette accélération est particulièrement visible dans les crédits consacrés aux transports terrestres et fluviaux. Ceux du programme 203 sont en hausse afin de procéder plus vite à la transition d'un secteur qui reste le premier émetteur de gaz à effet de serre dans notre pays. À cela s'ajoute le déploiement du plan de relance qui permet de financer de nombreuses infrastructures de transport propre.

Un effort majeur est consacré au ferroviaire, pour le transport de voyageurs mais aussi pour le fret – nous nous sommes fixé pour objectif ambitieux de doubler la part du ferroviaire dans le transport de marchandises d'ici à 2030. Contrairement à ce qui a souvent été fait par le passé – ce qui nous condamne à rattraper l'incurie de nos prédécesseurs –, nous nous donnons les moyens de nos ambitions. Ainsi, les crédits consacrés à l'amélioration de la performance du réseau ferré augmentent-ils de près de 4 % ; on peut juger cette hausse insuffisante, mais si le travail avait été fait auparavant, nous aurions moins de problèmes.

Selon l'avis budgétaire de M. Damien Pichereau, au 1^{er} juillet, 790 intercommunalités ont décidé de se saisir de la compétence d'organisation de la mobilité sur leur territoire, soit un peu moins de 80 %. On peut s'en réjouir, deux ans après le vote de la LOM et après un départ poussif. Monsieur le rapporteur pour avis, avez-vous identifié des freins spécifiques au niveau des 20 % de communautés de communes restantes et, le cas échéant, des moyens de mieux mobiliser les collectivités en la matière ?

M. Gérard Leseul (SOC). Le programme 203, essentiel à la mise en œuvre des priorités fixées par la LOM, perd des crédits en autorisations d'engagement par rapport à l'année dernière. Ce n'est pas bon signe s'agissant d'un programme que le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer estime décisif pour les objectifs gouvernementaux en matière de mobilité. Deux actions sont en forte baisse : « Transports collectifs », de près de 37 %, et « Transports combinés », de presque 12,5 %. Or l'action « Transports collectifs » finance notamment les tarifs sociaux ferroviaires et le plan Vélo, et l'action « Transports combinés » permet de soutenir le report modal vers des modes alternatifs à la route, notamment le fret ferroviaire.

Nous vous alertons donc sur ces baisses de crédits et rappelons nos priorités pour créer des mobilités durables au service de la résorption des inégalités territoriales, de la transition écologique et de l'emploi. Il nous faut renforcer la

qualité de l'offre de transports collectifs et considérer le rail à la manière d'un bien commun, en soutenant davantage les petites lignes, les trains de nuit et le fret ferroviaire. En outre, pour mieux accompagner la transition bas-carbone de la filière automobile, il nous faut rendre obligatoire et cumulable le forfait mobilités durables et renforcer le soutien financier aux collectivités pour la mise en œuvre des politiques de mobilité durable, notamment grâce au plan Vélo.

Deux exemples concrets. En matière de rail, l'UFC-Que choisir, réputée pour sa modération, estime le manque d'investissements dans le ferroviaire à 520 millions d'euros par an pour les moyennes et grandes lignes et à 300 millions d'euros pour les petites – soit exactement le montant que mon groupe avait suggéré dans le cadre du PLF pour 2021. Nous défendrons donc un amendement fondé sur cette évaluation : pourquoi ne pas procéder maintenant à ce rattrapage pour éviter qu'il ne cause un retard dans les années à venir ?

Second exemple : le 5 octobre, lors d'une audition sur les perspectives du transport fluvial, M. Laurent Hénart, président du conseil d'administration de VNF, et son directeur général, M. Thierry Guimbaud, ont rappelé que les baisses d'effectifs ces dernières années étaient particulièrement difficiles à gérer compte tenu de l'augmentation des missions confiées à l'établissement.

Il est regrettable que le « quoi qu'il en coûte » ne soit pas appliqué en réponse à la crise environnementale. Car nous avons urgemment besoin de nouvelles mesures d'accompagnement des ménages face à l'explosion des inégalités dans ce domaine, et, pour préparer l'avenir, de nouveaux investissements permettant d'organiser la transition des métiers et des compétences, de mutualiser les conséquences des risques environnementaux et de renforcer nos infrastructures de mobilité durable.

Mme Valérie Petit (Agir ens). Nous saluons la hausse du budget consacré aux transports terrestres et fluviaux ainsi qu'aux affaires maritimes.

S'agissant des transports terrestres, elle vient compléter les crédits du plan de relance qui apporte un soutien inédit au fret et au transport ferroviaires. Les mobilités durables sont fortement encouragées.

À cet égard, nous attendons beaucoup de l'hydrogène vert. Dans le cadre du plan de relance, le Président de la République a fixé l'objectif de 2030 pour que le pays devienne un *leader* en la matière. Est-il atteignable, monsieur le rapporteur pour avis ? En la matière, l'innovation et la recherche sont décisives. Qu'en est-il des moyens qui leur sont consacrés ?

Dans ce contexte, nous défendons l'action : dans un monde de tous les risques, nous devons continuer de prendre des risques et d'innover pour nous adapter au défi climatique plutôt que le subir.

Pour toutes ces raisons, budgétaires et philosophiques, nous voterons en faveur de l'adoption des crédits qui nous sont soumis.

M. Guy Bricout (UDI-I). Le sujet qui nous occupe est primordial pour l'aménagement du territoire, la transition écologique et le développement économique.

Vous m'avez souvent entendu évoquer le canal Seine-Nord Europe, dont je suis depuis le début un fervent défenseur. Je suis donc ravi que ce projet soit lancé et, plus généralement, que le transport fluvial retrouve ses lettres de noblesse.

S'agissant des programmes que nous examinons, certains chiffres et objectifs ne peuvent que nous satisfaire à première vue, parmi lesquels l'augmentation de près de 4 % du budget du programme 203, qui vise une accélération du développement maritime et ferroviaire, et la hausse de plus de 21 % du programme 205. Néanmoins, comme les années précédentes, des inquiétudes subsistent.

Concernant les petites lignes, malgré les politiques volontaires des régions – qui ne peuvent aller au-delà de leurs limites financières –, il reste encore beaucoup à faire pour les sauver. Leur avenir à court terme dépend en grande partie du plan de relance ; qu'en sera-t-il ensuite ?

Qu'en est-il des trains de nuit, alors que l'on estime à 1,5 milliard d'euros l'investissement nécessaire à la densification du réseau et les investissements indispensables à sa rénovation ? Impossible de connaître le montant exact des financements qui seront consacrés à cette dernière, d'autant que nous ignorons le budget à venir de l'AFITF.

Concernant le transport fluvial, 175 millions d'euros, c'est encore bien loin des besoins du secteur, que la fédération Agir pour le fluvial avait estimés à 100 millions d'euros par an pendant dix ans.

Quant à la relance du fret ferroviaire, je serai beaucoup moins optimiste que notre rapporteur pour avis : la pérennisation de l'aide de 170 millions d'euros jusqu'en 2024 est certes un coup de pouce, très en deçà, toutefois, des 15 milliards d'euros qui seraient nécessaires selon les spécialistes du secteur.

L'heure est aux investissements massifs et de long terme ; sinon, nous n'y arriverons jamais. Voilà pourquoi j'ai redéposé un amendement permettant d'engager enfin un véritable plan de relance du transport ferroviaire de passagers comme de marchandises, en investissant 3 milliards d'euros supplémentaires par an dans la régénération du réseau ferré, sa modernisation et le renouvellement du matériel roulant de jour et de nuit.

Nous nous inquiétons beaucoup de l'insuffisance des moyens humains mis au service de notre politique de transport. Depuis 2017, les effectifs du ministère consacrés aux infrastructures et services de transport connaissent une diminution continue qui atteint 11,52 % en cinq ans.

Mme Sophie Métadier. Le transport ferré est compétitif, efficace et, surtout, respectueux de l'environnement. Il s'intègre parfaitement dans les stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et de qualité, sécurité, environnement (QSE). Pourtant, le fret est encore sous-utilisé.

Au cœur de la Touraine, la gare de Saint-Pierre-des-Corps se situe au croisement des axes ferroviaires nord-sud et est-ouest, connectés aux ports de Nantes et de La Rochelle. Quelles mesures sont prises pour donner à tous les sites de même ampleur une place majeure dans le transport de marchandises ? Quel développement est prévu pour les petites lignes capillaires afin de désengorger nos routes des camions qui les encombrant tout en diminuant l'empreinte carbone du transport lourd ? Cela permettrait également de restaurer des liaisons voyageurs affaiblies, voire abandonnées.

Les voyageurs qui se déplacent entre Paris et Tours en TGV subissent une augmentation du coût des billets et des abonnements très supérieure à l'inflation – il s'agit de la liaison la plus chère de France après Paris-Londres. Comment justifier qu'il en coûte entre 52 et 57 euros pour faire Paris-Lille en TGV alors que le trajet Paris-Tours, à la même heure, pour la même distance, est facturé 90 euros ?

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Madame Valérie Beauvais, nous avons voté dans la LOM une augmentation de 40 % des budgets de l'AFITF : soit nous sommes en campagne depuis longtemps, soit, tout simplement, nous agissons pour le transport quotidien des Français. Quant au plan de relance, tant mieux s'il bénéficie aux transports du quotidien, au report modal et à notre environnement.

Dans la période actuelle, nous devons accroître notre indépendance énergétique par tous les moyens, et l'E85 fait partie des moyens qui peuvent y concourir. Ce type de carburants est déjà subventionné par l'intermédiaire de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB). Certaines régions prennent en charge le coût de l'adaptation du moteur – une bonne initiative. Cela devient très vite rentable quand le cours du pétrole est très élevé. Toutefois, il n'est pas sûr qu'une telle mesure bénéficie aux ménages les plus modestes, qui ont le plus souvent des véhicules fonctionnant au diesel, sans conversion possible à l'E85. Celle-ci n'est pas non plus envisageable en cas de location de longue durée ; peut-être faudra-t-il impliquer les constructeurs et les financeurs pour la permettre dans ce cas, dans le cadre d'un accord entre propriétaire et locataire. De nombreux constructeurs entreprennent d'y travailler. Ces freins ne sont ni législatifs ni réglementaires ; ils doivent être levés sur le terrain, dans le cadre des relations commerciales.

En ce qui concerne le verdissement des routes, un autre effet de l'augmentation du prix du baril est la hausse du prix du bitume, qui va renchérir la construction et la rénovation des routes pour les territoires comme pour l'État. Il faut donc trouver d'autres solutions, encore balbutiantes ; on expérimente ainsi sur le réseau national des enrobés à fort taux de matière recyclée. La hausse du prix du

baril va accélérer la démarche du fait de la compétitivité-coût de ces enrobés innovants.

L'Agence de l'innovation pour les transports en est au tout début de son histoire : le rapport de préfiguration n'a été présenté qu'en juillet. Son budget ne sera pas nécessairement celui des appels d'offres, lesquels peuvent aussi passer par BPIFrance ou par la direction générale des entreprises (DGE) ; il ne se limitera donc pas à 2 millions d'euros. Surtout, l'agence jouera un rôle d'accompagnement, d'ingénierie technique et administrative – un peu le même pour nos *start-up* que celui de l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires) pour nos territoires. En effet, les *start-up* de la mobilité n'ont pas d'interlocuteur et sont renvoyées d'un acteur institutionnel à l'autre : elles ont besoin d'un guichet.

Monsieur Bruno Millienne, certaines régions, dont l'Occitanie, étaient très désireuses de conserver la compétence d'organisation de la mobilité, ce qui explique que les communautés de communes ne s'en soient pas saisies. Certes, il faut faire en la matière de la dentelle, du sur-mesure, et les communautés de communes ou les syndicats mixtes sont les mieux placés pour cela ; mais, en tout état de cause, les territoires dont nous parlons sont couverts par une autorité organisatrice de la mobilité et l'avenir nous dira si l'efficacité est au rendez-vous. Il faudra également vérifier dans les années qui viennent si les communautés de communes peuvent assumer cette compétence du point de vue budgétaire ; à ce stade, nous n'en sommes qu'aux études techniques, voire simplement à des restructurations au sein des communautés de communes pour permettre le plein exercice de la compétence.

Monsieur Gérard Leseul, nous entrerons dans les détails en examinant les amendements, mais je vous rejoins s'agissant du soutien aux petites lignes, aux trains de nuit et au fret : c'est le sens de notre action depuis cinq ans. Je vous invite donc à approuver les crédits qui vous sont soumis. Faire plus impliquerait des budgets supplémentaires. Vous auriez d'ailleurs pu agir quand vous étiez aux responsabilités, entre 2012 et 2017 ; les besoins de rattrapage seraient moindres aujourd'hui.

Madame Valérie Petit, les moyens dévolus à la recherche, notamment sur l'hydrogène, relèvent plutôt des crédits de la recherche, en particulier de l'action 08, « Énergie et technologies vertes » du programme 362, laquelle finance la stratégie hydrogène pour 390 millions en CP ; nous en avons parlé lors de l'examen de l'avis budgétaire de Mme Sophie Métadier sur ces crédits. Le crédit d'impôt recherche joue également un rôle décisif ; je me réjouis que le ministre M. Bruno Le Maire en ait rappelé l'importance hier soir devant les représentants de la filière automobile. Sa pérennité nous permet en effet d'être compétitifs et de jouer un rôle de *leader* en matière d'hydrogène pour l'automobile.

Monsieur Guy Bricout, on sait l'intérêt du canal Seine-Nord Europe, mais il faut veiller à l'usage qui en est fait : au-delà de l'aspect touristique et d'habitat, il doit être un vecteur économique de transport, pour rendre le fluvial plus compétitif

et favoriser le report modal à son profit. Il convient donc de prévoir des quais de déchargement et de transbordement, y compris au cœur des villes.

S'agissant des petites lignes, nous y reviendrons à propos des amendements. La logique est la contractualisation. Le plan de relance apporte des moyens supplémentaires qui permettent d'entamer la régénération des petites lignes, laquelle se fera dans la durée, sous le contrôle du Conseil d'orientation des infrastructures.

Concernant les moyens humains, nous devons rester vigilants, même si la baisse des effectifs s'explique par des évolutions de périmètre. Ainsi, la création d'une direction générale de la mer soulagera la DGITM d'une partie de ses compétences. Il est donc logique qu'une partie des effectifs de la DGITM lui soit transférée. De même, certaines compétences ont été déplacées vers l'Autorité de régulation des transports. Pour le moment, les effectifs suffisent. En revanche, un équivalent temps plein en plus ne serait pas de trop pour l'AFITF.

Pour ce qui est de la gare de Saint-Pierre-des-Corps, le plan de relance consacre des moyens supplémentaires au réseau capillaire de fret et aux plateformes multimodales. Cependant, notre réseau est en étoile et quand des trains transportent des marchandises, ils ne transportent pas de voyageurs. Nous devons trouver un équilibre. De même, les travaux doivent être réalisés la nuit, ce qui s'anticipe sur le long terme. Nous ne sommes pas loin d'être au maximum de notre capacité d'investissement dans les travaux.

S'agissant de la compétition entre la route et le fer, l'avantage est du côté de la première, même si nous avons pris des mesures, notamment dans la loi DDADUE, pour rééquilibrer la situation. Le transport par la route est très compétitif, en particulier en raison des très faibles coûts proposés par certains acteurs d'Europe de l'est. Nous essayons, par conséquent, d'augmenter le coût du transport par la route, ce qui devrait inciter les transporteurs à moderniser leur matériel roulant. Nous voulons également réduire le coût du transport par le rail, par exemple en diminuant le coût des péages acquittés par les entreprises de fret. Cela étant, le train ne pourra pas tout prendre en charge. Si l'on parvient à faire transporter 18 % des marchandises par le rail, nous ne serons pas loin du maximum car le rail ne peut pas assurer le transport de messagerie, c'est-à-dire l'acheminement rapide de colis ou de marchandises. Nous devons donc accompagner la transition du matériel roulant sur les routes.

Je conclus avec la hausse des abonnements, qui est l'une des conséquences de la crise sanitaire. Le développement du télétravail a vidé les trains, du moins en semaine car les billets OUIGO pour les voyages de loisir se vendent très bien. La SNCF essaie de résoudre ce problème car les trains ont beau se remplir de moins en moins, les coûts de fonctionnement restent les mêmes, voire augmentent lorsque le tarif de l'électricité grimpe. Les billets, par conséquent, coûtent plus cher mais la SNCF continue à perdre de l'argent. Nous poserons la question au président-directeur général de SNCF lorsque nous l'auditionnerons. Entre Paris et Le Mans,

l'augmentation de la fréquence des trains OUIGO a permis de résoudre en partie le problème.

Article 20 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CD28 de M. Gérard Leseul.

M. Gérard Leseul. Cet amendement tend à renforcer de 1,5 milliard d'euros le soutien aux infrastructures ferroviaires, suivant trois axes : 300 millions d'euros pour les petites lignes, 150 millions d'euros pour les trains de nuit et 530 millions d'euros pour le fret ferroviaire. À ces besoins spécifiques s'ajoute une enveloppe globale de 520 millions d'euros annuels supplémentaires pour la régénération des moyennes et grandes lignes.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Votre intention est louable mais nous avons déjà agi. Suite au rapport du préfet M. François Philizot, nous avons renforcé notre soutien aux petites lignes, par le biais de l'action 41 « Ferroviaire » et du plan de relance, qui prévoit 650 millions d'euros répartis entre 2021 et 2022. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de recapitaliser SNCF Réseau à hauteur de 4,1 milliards d'euros. Sa dette sera définitivement rachetée cette année, grâce à 10 milliards d'euros supplémentaires – 35 milliards d'euros si l'on ajoute la reprise intervenue en 2020.

Nous avons l'objectif de relancer les trains de nuit, sur l'enveloppe du plan de relance dédiée, pour un montant total consacré au ferroviaire de 650 millions d'euros. Nous n'avons pour le moment ouvert que quelques lignes afin de vérifier que les clients seront au rendez-vous.

Quant au fret ferroviaire, les crédits accordés ont reçu l'aval de l'alliance 4F – fret ferroviaire français du futur. Ce ne sont pas des chiffres qui sortent d'un bureau quelconque. Les 170 millions d'euros supplémentaires devraient donc nous permettre de doubler la part de marchandises transportées par le rail, d'augmenter l'aide au transbordement, de prendre en charge les péages dus par les opérateurs de fret, de soutenir les wagons isolés, d'aider au démarrage de nouveaux services de fret ferroviaire, sans parler de la rénovation et du développement des plateformes multimodales de fret, de l'accélération du Lyon-Turin, etc.

Nous pouvons être fiers des actions que ce Gouvernement mène pour le transport ferroviaire. Je vous invite à retirer votre amendement, sinon avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CD31 de M. Gérard Leseul.

M. Gérard Leseul. Parce que les professionnels jugent insuffisantes vos mesures, cet amendement tend à investir 530 millions d'euros supplémentaires pour développer le fret ferroviaire.

*Suivant la préconisation du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement II-CD33 de M. Gérard Leseul.

M. Gérard Leseul. Il s'agit de renforcer les moyens alloués au plan Vélo et mobilités actives à hauteur de 350 millions d'euros pour 2022.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Si l'on adoptait la totalité de ces amendements, il faudrait trouver 6 milliards d'euros ! Où trouvez-vous l'argent ? On ne peut pas raser gratis ! La loi d'orientation des mobilités a accordé 350 millions d'euros au plan Vélo et mobilités actives. Il est rehaussé, pour 2021 et 2022, de 150 millions d'euros supplémentaires, ce qui le porte à 500 millions d'euros, sans compter la dotation de soutien à l'investissement local et départemental, ni les 50 millions d'euros d'abondements supplémentaires prévus pour le vélo en 2022 dans le cadre du plan de relance. Les contrats de plan État-région financent également des infrastructures cyclables, la part de l'État étant estimée à 10 millions d'euros. Quant à l'Agence de la transition écologique, elle a également lancé un appel à projets « vélo et territoire » par lequel elle a financé 227 projets à hauteur de 17 millions d'euros. Je ne parle même pas du « coup de pouce vélo » pour les usagers ! Avis défavorable.

M. Gérard Leseul. Quant à raser gratis, je ne vous fais pas cette offense-là... Demandez-vous qui peut contribuer à la fiscalité ! Je comprends vos arguments mais il faudrait comparer la somme que nous consacrons au vélo pour chaque habitant aux pratiques des autres pays. Vous verriez alors que nous sommes très en retard !

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement II-CD29 de M. Guillaume Garot.

M. Gérard Leseul. Il s'agit d'investir 300 millions d'euros supplémentaires dans la régénération et le développement du réseau des petites lignes ferroviaires.

*Suivant la préconisation du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant les préconisations du rapporteur pour avis, la commission **rejette** successivement les amendements II-CD63 de M. Gérard Leseul et II-CD35 de Mme Chantal Jourdan.*

Amendement II-CD42 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Gérard Leseul. Cet amendement vise à accélérer la politique de sécurisation des passages à niveau. Sans accélération, l'objectif ne serait atteint que dans trente ans pour l'ensemble du territoire.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Vous proposez d'augmenter de 15 millions d'euros les crédits consacrés à la sécurisation des passages à niveau. Je partage d'autant plus votre objectif que le Gouvernement en a fait une priorité et a engagé un plan de sécurisation des passages à niveau suite au rapport de Mme Laurence Gayte en 2019. Tout le monde doit se retrouver autour de ce sujet : l'État, les régions, les collectivités territoriales.

C'est pourquoi une enveloppe de 45 millions d'euros est prévue pour l'action 51 « Sécurité ferroviaire » par le biais de fonds de concours, comme en 2021. Elle permettra de construire des ouvrages d'art ou d'aménager ceux qui existent pour les sécuriser. Par ailleurs, des mesures ont été prises dans la loi d'orientation des mobilités pour améliorer l'information.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CD14 de M. Guy Bricout.

M. Guy Bricout. J'ai bien entendu la volonté de développer les trains de nuit. Vous avez parlé de 650 millions d'euros. Or la DGITM évalue les besoins en matériel roulant à 600 voitures et 60 locomotives, pour un investissement total de 1,5 milliard d'euros. Pour l'instant, deux lignes sont prévues, Paris-Nice et Paris-Tarbes.

Si l'on veut vraiment développer les trains de nuit, il faut s'en donner les moyens. Les crédits qui y seront consacrés contribueront en outre à créer des emplois – je suis d'une région où l'on construit du matériel ferroviaire.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à financer l'achat de matériel roulant. Ce ne peut être qu'un investissement échelonné. Or l'amendement concentre la dépense de 1,5 milliard d'euros sur le seul exercice 2022, ce qui est excessif.

Il convient aussi de réfléchir aux modalités de production des matériels. À l'occasion du plan de relance, on a pu constater que malgré les sommes mobilisées, il était difficile d'obtenir des wagons destinés au fret fabriqués en France. Du fait de l'insuffisance d'investissement lors des années précédentes et de l'arrivée de nouveaux acteurs, les fabricants français de wagons avaient cessé d'innover, voire avaient réduit leur capacité de production. Il faut renforcer leur accompagnement.

L'intention du Gouvernement est bien de relancer les trains de nuit, avec l'affectation de crédits du plan de relance parmi ceux consacrés au secteur ferroviaire – 650 millions d'euros sur deux ans en tout pour le secteur, hors recapitalisation. Les besoins estimés par la DGITM représentent 150 millions d'euros par an pendant dix ans ; c'est cet effort qu'il faudra pérenniser pour s'assurer des investissements nécessaires dans la durée.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CD32 de M. Gérard Leseul.

M. Gérard Leseul. Cet amendement vise à accorder des fonds supplémentaires à l'AFITF, dont on sait que le financement repose sur des recettes totalement instables. Il faut donc repenser son mode de financement, mais aussi augmenter ses crédits pour 2022, de manière très conjoncturelle.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Votre amendement vise en théorie à sécuriser le budget de l'AFITF, ce que je soutiens. En pratique, il conduit seulement à ponctionner l'action 41, c'est-à-dire les crédits ferroviaires, pour augmenter les recettes de cette agence, ce dont elle n'a pas besoin. Son président nous a indiqué que les recettes étaient suffisantes pour l'année à venir et que le conseil d'administration votera le budget de 2022 en décembre.

Les difficultés de financement de l'AFITF sont conjoncturelles et s'expliquent par la baisse des amendes forfaitaires issues des contrôles des radars automatiques et des recettes tirées de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite « taxe Chirac ». Cette agence est en quelque sorte maudite : dès qu'on lui affecte une recette, le produit de celle-ci s'effondre. Ce fut le cas avec l'écotaxe ; c'est à nouveau vrai avec la « taxe Chirac », du fait de la baisse du trafic aérien.

Une solution éventuelle pourrait être de revoir l'ordre de priorité d'affectation du montant des amendes tirées des contrôles radar. On pourrait aussi envisager l'affectation d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Toujours est-il que le problème est davantage conjoncturel que structurel. Nous serons au rendez-vous pour voter les crédits de l'AFITF, afin d'être certains que la programmation fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM) est respectée. Avis défavorable.

M. Gérard Leseul. Je suis un peu déçu : depuis que nous évoquons ce sujet, vous n'avez pas progressé dans la réflexion sur la réforme du financement de l'AFITF. On sait que le produit des amendes radars est fluctuant, mais on ne peut pas espérer qu'il augmentera. Il faut vraiment s'atteler à un projet de réforme.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CD46 de M. Gérard Leseul.

M. Gérard Leseul. Il s'agit de consacrer 220 millions d'euros à la création d'un chèque entretien-réparation responsable. Un véhicule entretenu est un véhicule moins dangereux et qui pollue moins. Or le coût d'entretien et celui des différents diagnostics de sécurité est relativement élevé. Pour les ménages modestes, il est très important. Comme pour la prime à la conversion, il s'agit de leur donner un chèque entretien-réparation responsable, d'un montant de 200 euros, pour garantir à la fois

la sécurité du parc automobile, celle des individus et avoir des véhicules moins polluants. C'est une mesure de solidarité et de bon sens.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Je comprends et partage la logique de cet amendement visant à créer un chèque entretien-réparation pour inciter les gens à réaliser les contrôles de sécurité et les réparations nécessaires au bon fonctionnement de leur véhicule, et donc à la réduction de leurs émissions polluantes.

J'avais d'ailleurs présenté un amendement similaire l'an dernier, mais dans un contexte qui était différent. Nous faisons face aujourd'hui à une hausse sans précédent du prix de l'énergie ; on le voit tous les jours à la pompe. La priorité doit donc être de permettre aux populations les plus fragiles de changer leur véhicule le plus facilement et rapidement possible. Car même si on les aide à entretenir leur véhicule, le coût du carburant continuera à être très élevé. L'enjeu principal est bien de renouveler le parc. Un effort significatif est consenti pour cela, avec la prolongation du bonus de 6 000 euros jusqu'en juillet prochain.

J'émettrai par cohérence un avis de sagesse, tout en étant assez réservé.

M. Gérard Leseul. Je vous remercie pour cet avis de sagesse. Je ne doute donc pas que vous me suivrez dans la démarche de création d'un prêt à taux zéro (PTZ) mobilité pour les populations modestes, lorsque nous en discuterons.

Car la vraie question n'est pas tant le changement immédiat de véhicule que l'accès à la mobilité pour une partie de la population. D'une part, celle-ci n'a pas les moyens de changer de véhicule car le reste à charge demeure trop important – les aides étant insuffisantes. D'autre part, elle a de plus en plus de mal à entretenir son véhicule. Même si les estimations varient, on parle tout de même de 700 000 véhicules refusés au contrôle technique en 2019. Il faut donc des mesures rapides pour permettre aux populations modestes de sécuriser leur véhicule, et à terme de pouvoir le changer.

M. Jean-Marc Zulesi. Le groupe La République en Marche votera contre cet amendement.

Je rappelle qu'un PTZ pour l'acquisition d'un véhicule léger propre a été mis en place dans le cadre de la loi « climat et résilience », lors de la commission mixte paritaire. Il concerne les personnes les plus modestes, domiciliées dans ou à proximité d'une commune ayant mis en place une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m). Nous avons prolongé la prime à la conversion et le bonus écologique, en accompagnant les collectivités territoriales pour mettre en place une prime complémentaire pour aider, là encore, les plus modestes.

Bien que cette idée de chèque entretien-réparation soit excellente, il faudrait aussi engager une réflexion avec les constructeurs automobiles pour voir comment il serait possible de limiter certaines marges, afin que le prix des réparations soit

plus abordable et d'avancer ensemble sur une question qui touche beaucoup de nos concitoyens.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant la préconisation du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement II-CD41 de M. Gérard Leseul.*

Amendement II-CD30 de M. Gérard Leseul.

M. Gérard Leseul. Cet amendement rejoint les propos précédents sur la nécessité d'un effort d'investissement pour le parc du matériel roulant de nuit. C'est nécessaire si l'on veut relancer les trains de nuit, comme l'a fait par exemple l'Autriche.

*Suivant la préconisation du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant la préconisation du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement II-CD34 de M. Guillaume Garot.*

*

* *

*Lors de sa réunion du mercredi 27 octobre 2021 après-midi, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » **modifiés**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Groupement des autorités organisatrices de transport (GART)

M. Guy Le Bras, directeur général

Mme Florence Dujardin, responsable du pôle « Observatoire des réseaux de transport, statistiques et analyse économique »

Fret ferroviaire français du futur (4F)

M. Ivan Stempezynski, président du Groupement national des transports combinés (GNTC) *

M. Alexandre Gallo, président-directeur général d’Euro Cargo Rail

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

M. Christophe Béchu, président

Mme Katrin Moosbrugger, secrétaire générale

Association des sociétés françaises d’autoroutes (ASFA) *

M. Christophe Boutin, délégué général

Mme Ghislaine Baillemon, directrice générale adjointe d’Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR)

M. Blaise Rapior, directeur général adjoint de Vinci Autoroutes et directeur général d’ESCOTA

M. Edouard Fischer, directeur des technologies et de l’innovation de SANEF

SNCF *

M. Laurent Trevisani, directeur général délégué aux finances

M. Pierre Hausswalt, directeur de la stratégie et de la transformation

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Table ronde de transporteurs routiers

– **Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE) ***

M. Jean-Marc Rivera, délégué général

Mme Laure Dubois, secrétaire générale adjointe

– **Union des entreprises de transport et logistique de France (TLF) ***

Mme Olga Alexandrova, directrice du pôle « Transports terrestres »

– **Fédération nationale des transports routiers (FNTR) ***

Mme Florence Berthelot, déléguée générale

Table ronde d'associations environnementales

– **Réseau action climat ***

M. Valentin Desfontaines, responsable « Mobilités durables »

– **France Nature Environnement ***

M. Gérard Allard, membre du réseau « Transports et mobilité »

– **Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme ***

Mme Marie Chéron, responsable « Mobilité »

Ministère des transports – direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

M. Marc Papinutti, directeur général

Mme Isabelle Andrivon, cheffe du service de l'administration et de la stratégie

M. Étienne Dereu, sous-directeur du budget, du contrôle de gestion et des services

Ministère de l'économie, des finances et de la relance – direction du budget

M. Laurent Pichard, sous-directeur

M. Frédéric de Carmoy, chef du bureau des transports

Mme Laetitia de Coudenhove, adjointe au chef du bureau des transports

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*