

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 19

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT

CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteurs spéciaux : MME ZIVKA PARK ET M. BENOIT SIMIAN

Députés

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX....	9
DONNÉES CLÉS	11
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS TERRESTRES	17
I. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PRÉVUE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS CONDITIONNÉ À LA SÉCURISATION DES RESSOURCES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)	17
A. LA COMPENSATION DES BAISSES DE RECETTES SUBIES PAR L'AFITF EN 2020 AFIN DE MAINTENIR LA TRAJECTOIRE PRÉVUE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS	17
1. La crise sanitaire entraîne pour l'AFITF des baisses de recettes significatives	17
2. La nécessité de compenser les pertes de recettes subies par l'AFITF	20
B. L'IMPORTANCE DE Doter L'AFITF DE RESSOURCES FIABLES, RÉILIENTES ET INNOVANTES	21
1. Un budget prévisionnel pour 2021 qui repose sur des prévisions de recettes incertaines	21
2. La nécessité de doter l'AFITF de ressources fiables, résilientes et innovantes.....	23
II. MALGRÉ LA CRISE, DES MOYENS GLOBALEMENT RENFORCÉS POUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS.....	25
A. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE.....	28
1. L'action 41 <i>Ferroviaire</i> : malgré la baisse du fonds de concours SNCF, les concours de l'État à SNCF Réseau augmentent en 2021	28
2. L'action 51 <i>Sécurité ferroviaire</i> : la nécessité de renforcer la politique de sécurisation des passages à niveau.....	29
B. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES	30
1. La hausse des moyens affectés à l'action 01 <i>Routes-Développement</i> pour financer les contrats de plan État-région (CPER)	30
2. Des crédits en légère hausse sur l'action 04 <i>Routes-Entretien</i>	31

3. Les enjeux liés à l'entretien des routes de montagne.....	31
a. La RN 134 confrontée à un important trafic routier de marchandises qui pose de graves problèmes sécuritaires et environnementaux	31
b. Le difficile entretien de la voirie dans les petites communes de montagne.....	33
4. Anticiper la fin des concessions autoroutières pour investir dans les infrastructures	34
C. LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN FORTE AUGMENTATION	35
1. La budgétisation du compte d'affectation spéciale <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	35
a. La nécessité de supprimer le CAS	36
b. Le produit de la CST et de la TREF est affecté au budget général	36
c. Les dépenses liées à la compensation du déficit d'exploitation des TET pour 2021	37
2. Le développement des infrastructures de transports collectifs	38
3. La question de la compensation des pertes résultant de la crise de la covid-19 pour les autorités organisatrices de la mobilité	39
4. Des moyens renforcés pour la Société du Grand Paris (SGP).....	40
a. Des recettes affectées en légère augmentation	41
b. Une nouvelle hausse du plafond d'emplois	42
5. Les autres dépenses de l'action 44 <i>Transports collectifs</i>	42
D. LES TRANSPORTS COMBINÉS PORTÉS PAR UN FINANCEMENT EXCEPTIONNEL DU FRET FERROVIAIRE	43
E. LE FINANCEMENT DES VOIES NAVIGABLES MARQUÉ PAR LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL	44
F. LE FINANCEMENT DES FONCTIONS SUPPORT CONSOLIDÉ EN RAISON DE LA BUDGÉTISATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE (EPSF).....	45
III. LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT EN 2021.....	46
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI SUIVRAIT LA TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT PRÉVUE	46
B. LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU FRAGILISÉE EN 2020 ..	48
IV. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE AFFECTÉS AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS	50
A. UN PLAN DE SOUTIEN DE 4,75 MILLIARDS D'EUROS AU PROFIT DU SECTEUR FERROVIAIRE	51
1. La recapitalisation du groupe SNCF au bénéfice de SNCF Réseau	51
2. Un plan de soutien au secteur ferroviaire de 650 millions d'euros.....	53
a. Le soutien indispensable à la régénération des lignes de desserte fine du territoire	53
b. Le développement des infrastructures multimodales de fret ferroviaire.....	54
c. La relance de l'offre de trains de nuit	55

B. LE DÉVELOPPEMENT DES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN.....	55
1. Le développement des infrastructures cyclables.....	57
2. Le développement de l'offre de transports ferroviaires du quotidien dans les zones les plus denses.....	57
C. L'ACCÉLÉRATION DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	58
1. La régénération et la modernisation du réseau fluvial.....	59
2. Le financement de la ligne ferroviaire Lyon-Turin	59
3. Les autres mesures d'accélération des travaux d'infrastructures.....	60
D. LA MODERNISATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL ET L'ENTRETIEN DES PONTS ET OUVRAGES D'ART	60
E. LE RENFORCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION (CPER)....	62
1. L'exécution des CPER atteint 65 % fin 2020	62
2. Les crédits du plan de relance destinés à l'accélération des CPER.....	63
F. LE RÔLE DE L'AFITF DANS LE FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE ...	64
G. LE DÉVELOPPEMENT DE MOBILITÉS LOURDES PLUS RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT	65
1. Le développement des trains légers	66
2. La nécessité de « verdir » le transport routier de marchandises	66

SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN

69

I. MALGRÉ LA HAUSSE DE L'ENDETTEMENT, DES MOYENS RENFORCÉS POUR LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS EN 2021</i>	70
A. UNE BAISSÉ DE RECETTES MASSIVE COMPENSÉE PAR L'EMPRUNT	70
1. La baisse des recettes en 2020 compensée par une hausse des autorisations d'emprunt dans les lois de finances rectificatives.....	71
2. Les recettes des taxes et redevances aériennes en 2021	71
a. Le fléchissement des recettes des redevances	72
b. La baisse des recettes des taxes dues par les compagnies aériennes	72
3. L'emprunt devient l'une des principales recettes du budget annexe	73
B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES COURANTES SANS RENONCER À L'INDISPENSABLE MODERNISATION DE LA NAVIGATION AÉRIENNE..	75
1. Un effort de réduction des dépenses de personnel et d'entretien courant.....	76
a. Les économies sur la masse salariale du budget annexe.....	76
b. La réduction des dépenses courantes du budget annexe.....	77
c. La situation de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC).....	77
2. La préservation des investissements en matière de navigation aérienne	78

II. L'ACTION 52 TRANSPORT AÉRIEN DU PROGRAMME 203 ET LA HAUSSE DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	80
A. LE FINANCEMENT DES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE....	80
B. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES ET ULTRAMARINES.....	81
1. Le développement des infrastructures aéroportuaires en Polynésie française.....	81
a. Le transfert des aérodromes de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea s'accompagne de compensations financières	82
b. Le renouvellement de la concession de l'aéroport de Tahiti Faa'a inclut un projet d'agrandissement	82
2. Le développement des infrastructures aéroportuaires à Mayotte	84
a. La construction d'une piste longue à l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi.....	84
b. La construction d'une nouvelle tour de contrôle pour l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi	85
3. La nouvelle route du littoral à La Réunion	85
a. Le marché de la digue résilié d'un commun accord	86
b. Compte tenu des risques associés à l'achèvement de la digue, il paraît légitime d'envisager le scénario du « tout viaduc »	86
III. LA MOBILISATION DU TRANSPORT AÉRIEN CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES ET POUR UNE AVIATION DURABLE	88
A. LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR LE TRANSPORT AÉRIEN POUR L'AIDER À ACCÉLÉRER SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	88
1. Le plan de relance prévoit des investissements importants dans la recherche et le développement de l'aéronautique civile.....	88
2. La nécessité de diversifier les moyens permettant de « verdir » le transport aérien	89
a. Le développement d'avions plus respectueux de l'environnement	89
b. Le soutien au développement des carburants alternatifs.....	90
3. L'importance de maintenir les lignes d'aménagement du territoire et de soutenir les petits aéroports régionaux.....	91
B. L'URGENCE DE CONTINUER À LUTTER CONTRE LES NUISANCES SONORES DUES AU TRANSPORT AÉRIEN.....	92
1. Les aides à l'insonorisation des bâtiments sont financés par les recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)	93
2. La nécessité de compenser les pertes de recettes de la TNSA en 2020 et 2021	93
3. L'opportunité d'utiliser une partie des recettes de la TNSA pour rembourser les avances consenties par les aéroports	94

EXAMEN EN COMMISSION	97
AUDITIONS ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES SOLLICITÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	99
ANNEXE : SOURCES UTILISÉES	103

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 65 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances. Toutefois, la quasi totalité des réponses ont été envoyées avant le 30 octobre.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

● Malgré les effets de la crise liée à l'épidémie de la covid-19, **les rapporteurs spéciaux tiennent à ce que les engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités soient tenus.**

Cela suppose avant tout de **compenser les pertes de recettes subies par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en 2020** (– 450 millions d'euros) et de **sécuriser les ressources de l'agence** pour lui permettre de maintenir ses investissements prévus à hauteur de 2,687 milliards d'euros en 2021.

● Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit de porter les crédits du **programme 203 *Infrastructures et services de transports* à 6,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 10 %) et de 5,87 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 2,7 %).**

Les **crédits budgétaires sont en hausse**, en raison notamment de la **budgetisation du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*** (293 millions d'euros). Est aussi prévu un **soutien exceptionnel de 170 millions d'euros pour le fret ferroviaire.**

Les fonds de concours dont bénéficie le programme 203 sont en baisse par rapport à 2020, du fait de la **réduction des dividendes du groupe SNCF reversés par l'État à SNCF Réseau** pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire (192 millions d'euros prévus en 2021). Toutefois, les fonds de concours de l'AFITF augmentent (1,657 milliard d'euros).

Les **rapporteurs spéciaux appellent à un renforcement des crédits consacrés à la sécurisation des passages à niveau** (45 millions d'euros), notamment dans le cadre du plan de relance.

Les crédits prévus pour le développement et l'entretien du réseau routier national sont en hausse. Toutefois, les rapporteurs spéciaux ont jugé nécessaire d'alerter sur les enjeux liés à l'entretien indispensable des routes de montagne, difficiles à aménager et soumises à de forts aléas.

● **Le financement des infrastructures et services de transport sera renforcé par les crédits du plan de relance, dès 2021 et jusqu'en 2024 :**

– **4,1 milliards d'euros permettront de recapitaliser la SNCF** pour effacer les pertes subies par SNCF Réseau en 2020 et maintenir les trajectoires d'endettement et d'investissement prévues dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 ;

– **650 millions d’euros sont prévus pour soutenir le secteur ferroviaire**, financer les lignes de desserte fine du territoire, développer les infrastructures de fret ferroviaire et relancer les trains de nuit ;

– **1,2 milliard d’euros sont budgétés pour développer les mobilités du quotidien**, notamment le vélo et les transports en commun ;

– **550 millions d’euros sont affectés à l’accélération des travaux d’infrastructures**, notamment pour moderniser le réseau fluvial et contribuer au financement de la ligne ferroviaire Lyon-Turin ;

– **350 millions d’euros bénéficieront à la modernisation du réseau routier national** ainsi qu’à l’entretien des ouvrages d’art.

Si tous les détails ne sont pas encore précisés, **le plan de relance constitue un renforcement majeur des moyens dédiés aux infrastructures et services de transport dont les rapporteurs tiennent à se féliciter.**

● Le transport aérien étant durement touché par la crise liée à l’épidémie de la covid-19, le **budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*** est confronté une **baisse importante des recettes des taxes et redevances aériennes, compensée en 2020 comme en 2021 par une augmentation des emprunts.**

Si la direction générale de l’aviation civile (DGAC) prévoit des mesures d’économies dans les dépenses de personnel et les dépenses courantes, **les investissements en matière de modernisation de la navigation aérienne seront maintenus pour préparer la reprise du trafic aérien à moyen terme.**

● **L’État prévoit de renforcer son soutien aux infrastructures aéroportuaires et ultramarines.** À ce titre, les rapporteurs spéciaux ont jugé nécessaire d’insister sur le développement des projets prévus en Polynésie française, à Mayotte ainsi qu’à La Réunion.

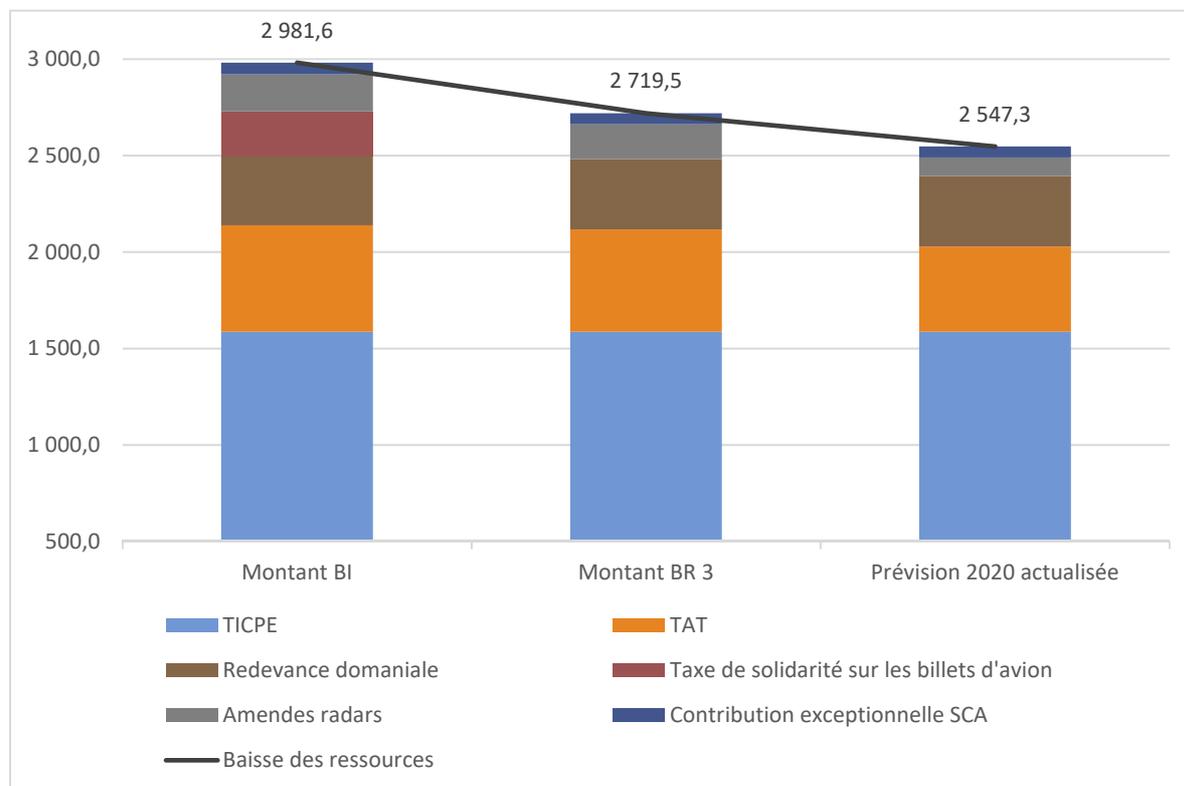
● **Les rapporteurs spéciaux saluent les crédits du plan de soutien au secteur aéronautique**, qui prévoit 1,5 milliard d’euros pour le développement d’un « avion vert » à l’horizon 2035. **Le transport aérien doit être exemplaire en matière de transition écologique et accélérer ses investissements** dans la recherche de carburants alternatifs et le développement d’avions moins polluants.

La modernisation du secteur aérien passe également par la lutte contre les nuisances sonores aériennes. À ce titre, les rapporteurs spéciaux alertent sur la baisse des recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) qui fragilise les aides à l’insonorisation des logements situés à proximité des aéroports.

DONNÉES CLÉS

L'ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF PRÉVUES EN 2020

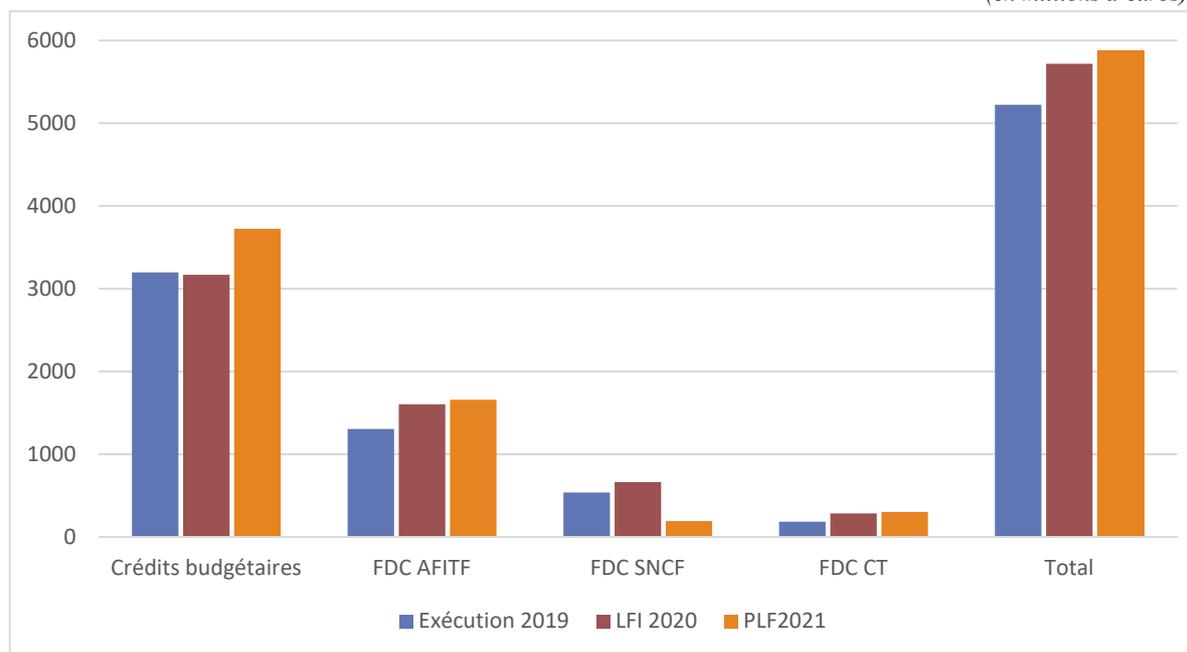
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les informations communiquées par l'AFITF et la DGITM.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 EN 2021

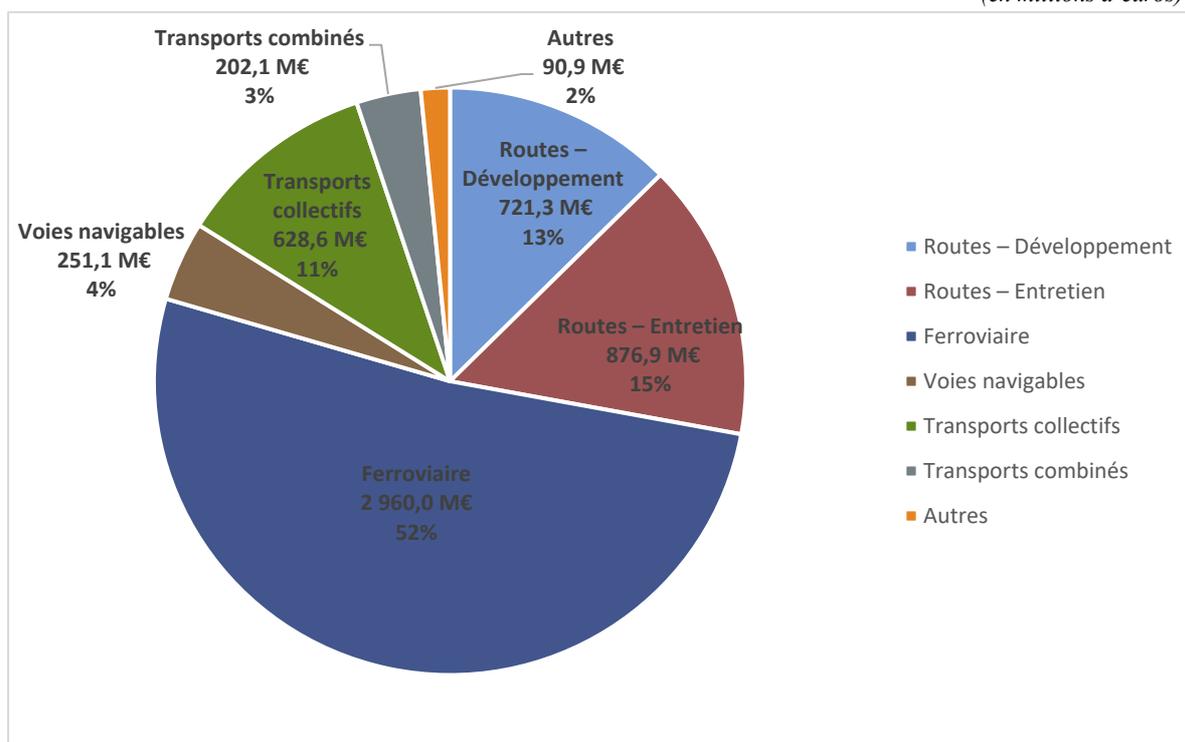
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les informations communiquées par la DGITM.

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 EN 2021

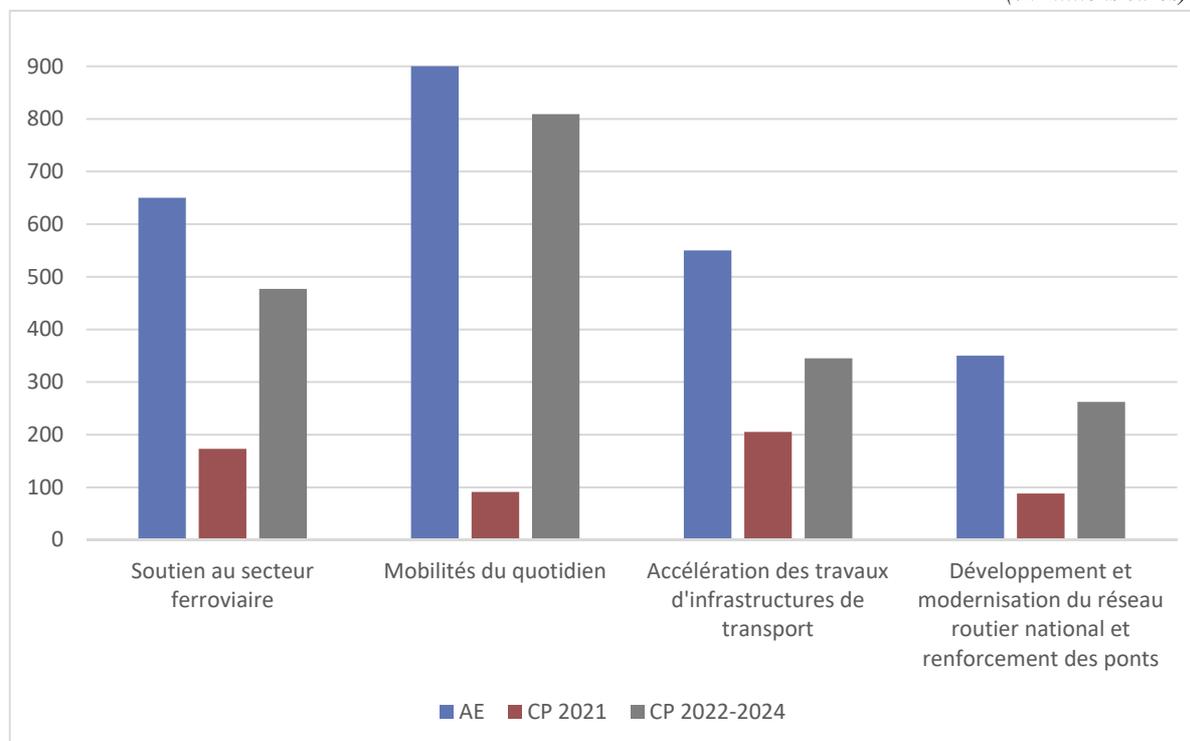
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 203.

LES CRÉDITS DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE* DESTINÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

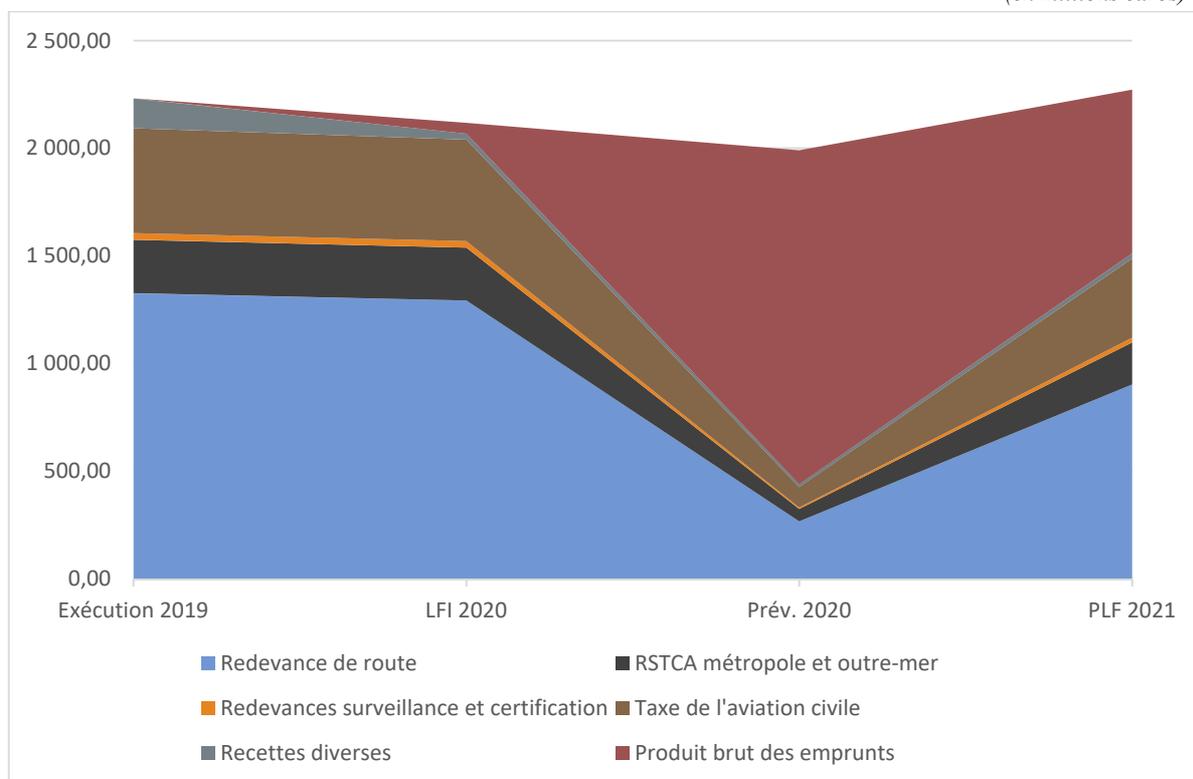
(en millions euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires et les informations communiquées par la direction du budget.

L'ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA

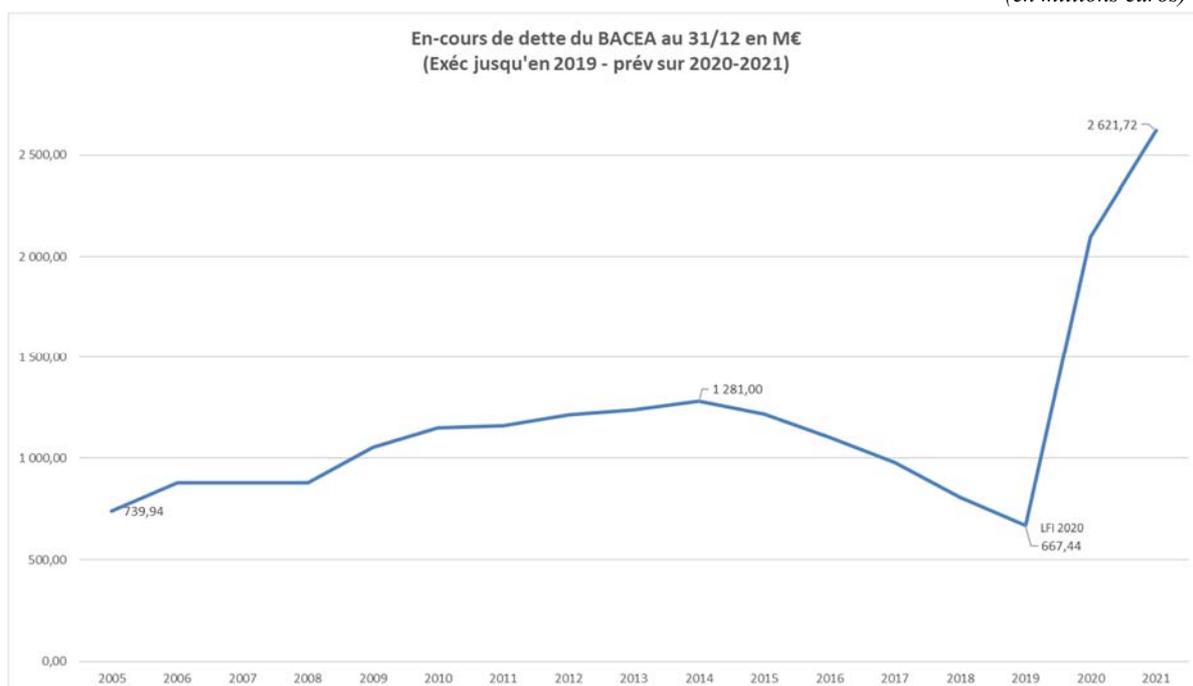
(en millions euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires relatives au budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

L'ENDETTEMENT DU BACEA (2005-2020)

(en millions euros)



Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.

INTRODUCTION

Le présent rapport analyse les crédits de l'État consacrés aux infrastructures et services de transports dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Il analyse les moyens de l'État consacrés au transport routier, ferroviaire et fluvial ainsi qu'au transport aérien, ce qui inclut :

– les investissements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFTIF), dont la trajectoire budgétaire est prévue dans la loi d'orientation des mobilités ⁽¹⁾ ;

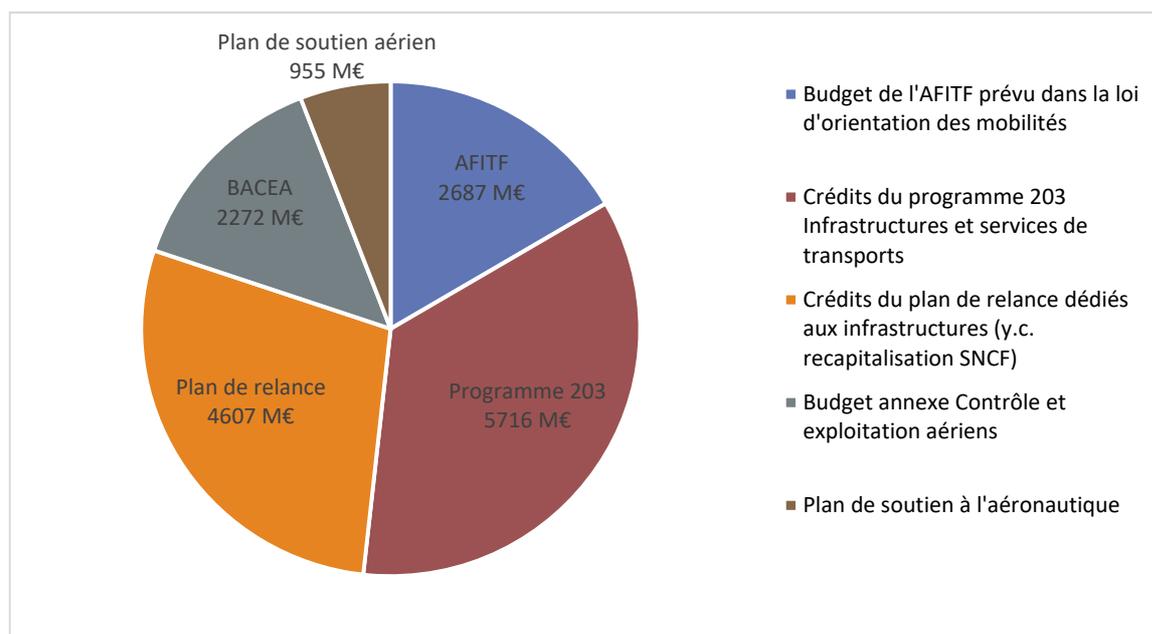
– le programme 203 *Infrastructures et services de transports* ⁽²⁾ et le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, dont la gestion est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ;

– le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, supprimé à compter du 1^{er} janvier 2021 ;

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, géré par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ;

– le plan de relance mis en place en 2020, notamment les crédits de la mission *Plan de relance* relatifs aux infrastructures et services de transports.

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT AFFECTÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT EN 2021



Source : commission des finances.

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) Les crédits liés au transport maritime sont analysés dans l'annexe n° 17 relative aux affaires maritimes.

PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS TERRESTRES

Le financement des infrastructures et services de transport repose, s'agissant du budget général, sur les programmes 203 *Infrastructures et services de transports* et 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, mais aussi sur les crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et, à titre exceptionnel, sur les crédits du plan de relance.

I. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION PRÉVUE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS CONDITIONNÉ À LA SÉCURISATION DES RESSOURCES DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)

Le financement des infrastructures de transports par l'État repose en grande partie sur l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). **La loi d'orientation des mobilités⁽¹⁾ a prévu une programmation pluriannuelle ambitieuse** qui prévoit d'augmenter significativement les investissements de l'État dans les infrastructures de transports. Toutefois, la réalisation de cette trajectoire budgétaire est conditionnée à la sécurisation des ressources de l'AFITF, en 2020 comme en 2021.

A. LA COMPENSATION DES BAISSSES DE RECETTES SUBIES PAR L'AFITF EN 2020 AFIN DE MAINTENIR LA TRAJECTOIRE PRÉVUE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

L'année 2020 était la première année d'application de la loi d'orientation des mobilités et représentait, pour l'AFITF, une opportunité inédite d'investir près de 3 milliards d'euros en un an. Toutefois, la crise de la covid-19 est venue fragiliser les recettes de l'agence. **Pour les rapporteurs spéciaux comme pour le Gouvernement, la compensation de ces baisses de recettes est un impératif.**

1. La crise sanitaire entraîne pour l'AFITF des baisses de recettes significatives

Dans la continuité des Assises de la mobilité qui se sont tenues à l'automne 2017 et des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) présentés en février 2018, la loi d'orientation des mobilités a prévu une programmation pluriannuelle ambitieuse qui prévoit d'augmenter significativement les investissements de l'État dans les infrastructures de transports.

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Les dépenses de l'AFITF, qui s'étaient élevées à 9,2 milliards d'euros sur la période 2013-2017, doivent atteindre :

– 13,4 milliards d'euros entre 2019 et 2023, soit 2,7 milliards d'euros par an, ce qui représente une hausse de 40 % par rapport à la période précédente ;

– puis 14,3 milliards d'euros sur la période 2023-2027, soit 2,9 milliards d'euros par an.

La programmation prévue par la loi d'orientation des mobilités se rapproche du scénario intermédiaire défini par le COI, qui prévoyait 60 milliards d'euros d'investissement, soit 3 milliards d'euros par an, devant permettre de relancer massivement les programmes de régénération des infrastructures. Toutefois, ce scénario ne prévoyait aucun crédit pour les grands projets générant des besoins plus élevés. Ainsi, le financement du canal Seine Nord Europe et de la ligne ferroviaire tunnel Lyon-Turin n'était pas inclus dans la trajectoire retenue.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'AFITF
PRÉVUE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS**

(en millions d'euros)

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

Source : article 2 de la loi d'orientation des mobilités.

Conformément à la loi d'orientation des mobilités, la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ a fixé les recettes de l'AFITF à 2,982 milliards d'euros, soit une augmentation de 500 millions d'euros par rapport à 2019. Cette hausse résultait :

– d'une part, de l'affectation à l'AFITF de **recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) supplémentaires**, pour un total de 1,59 milliard d'euros, excédant le plafond de 1,21 milliard d'euros prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽²⁾ ;

– d'autre part, de l'**affectation à l'AFITF d'un surplus de taxe de solidarité sur les billets d'avion**, en application du 1 du VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de la loi de finances pour 2020. Le produit de la taxe est ainsi affecté au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) dans la limite d'un premier plafond fixé à 210 millions d'euros, puis à l'AFITF dans la limite d'un second plafond de 230 millions d'euros.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF PRÉVUES EN LOI DE FINANCES 2020

(en millions d'euros)

	Montant budget initial	Montant 3 ^e budget rectificatif	Évolution
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	1 586,7	1 586,7	–
Taxe d'aménagement du territoire (TAT)	551,7 ⁽¹⁾	530	– 21,7
Redevance domaniale	360	365,2	+ 5,2
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	230	0	– 230
Amendes radars	192,9	180	– 12,9
Contribution exceptionnelle des SCA	60,3	57,6	– 2,7
Total	2 981,6	2 719,5	– 262,1

Source : commission des finances d'après le troisième budget rectificatif pour 2020 de l'AFITF.

Dans le rapport du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽²⁾, les rapporteurs spéciaux avaient alerté sur les pertes de recettes subies par l'AFITF en raison de la crise liée à l'épidémie de la covid-19. À l'exception de la TICPE et de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) au titre de l'occupation du domaine public, le produit des recettes de l'AFITF devrait être nettement inférieur aux prévisions de la loi de finances pour 2020.

Le troisième budget rectificatif adopté par l'AFITF, le 30 septembre 2020, le confirme. Le déficit de recettes s'établit ainsi à près de 13 millions d'euros pour les amendes-radars, à près de 22 millions d'euros pour la taxe d'aménagement du territoire (TAT) versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et dépendante du trafic. La part de la taxe de solidarité sur les billets d'avion dont l'AFITF sera réduite à néant ⁽³⁾. Les pertes provisoires sont estimées à 262,1 millions d'euros.

Toutefois, les baisses de recettes fin 2020 devraient être encore plus importantes. D'après les informations communiquées par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) aux rapporteurs spéciaux, les pertes de TAT devrait être d'environ 20 % et le produit des amendes-radars devrait être divisé par deux. Au total, les pertes de recettes s'élèveraient donc entre 440 et 450 millions d'euros sur l'ensemble de l'année.

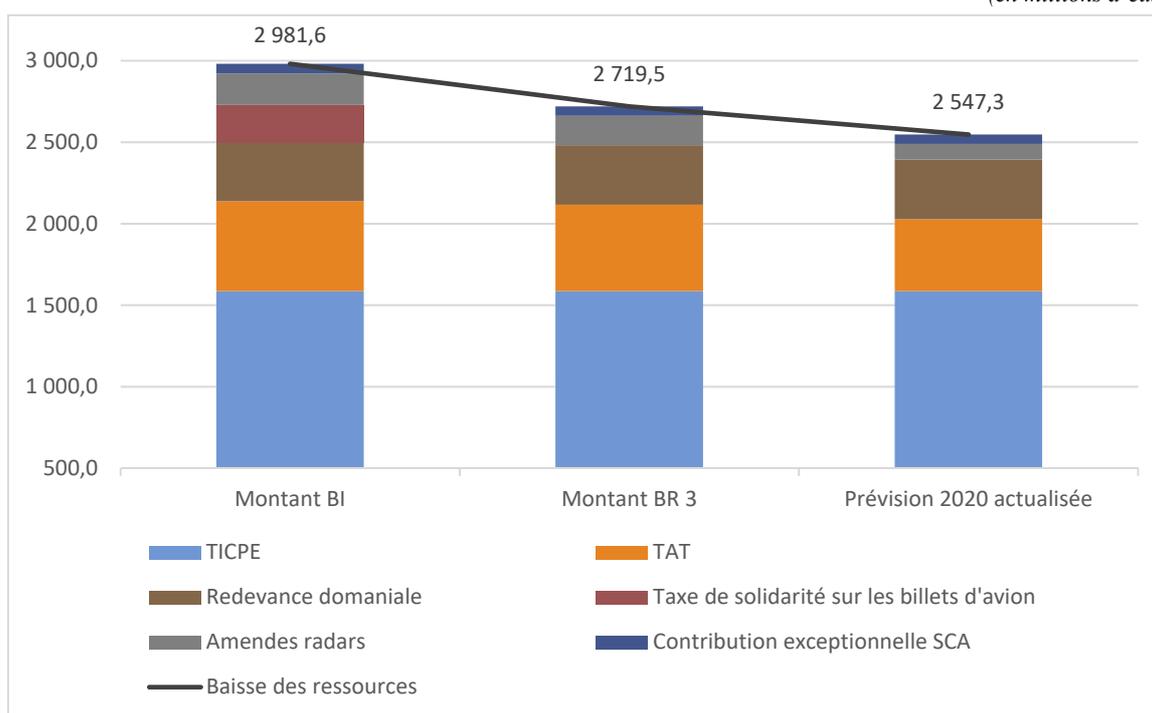
(1) Dans la loi de finances pour 2020, le produit de la taxe d'aménagement du territoire est affecté à l'AFITF dans la limite de 557,3 millions d'euros. Toutefois, le budget initial de l'agence était construit sur une prévision de recettes légèrement inférieure, à hauteur de 551,7 millions d'euros.

(2) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

(3) Le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion sur l'ensemble de l'année 2020 est estimé à environ 73,5 millions d'euros, qui iront donc intégralement au fonds de solidarité pour le développement.

L'ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF PRÉVUES EN 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les informations communiquées par l'AFITF et la DGITM.

2. La nécessité de compenser les pertes de recettes subies par l'AFITF

Dans le rapport du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽¹⁾, les rapporteurs spéciaux avaient recommandé la mise en place de mesures permettant de compenser la baisse des recettes de l'AFITF, afin de permettre à l'opérateur de maintenir le niveau de ses investissements. Le Gouvernement leur a confirmé que la compensation de pertes de ces recettes était un impératif.

En conséquence, **la troisième loi de finances rectificative pour 2020** ⁽²⁾ a prévu une compensation des baisses de recettes de l'AFITF à hauteur de **250 millions d'euros**, inscrits sur une nouvelle action 53 *Dotation exceptionnelle à l'AFITF* créée à cet effet sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Par ailleurs, d'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, **certaines des investissements que l'AFITF devait financer en 2020 ont, du fait du ralentissement des chantiers, pris du retard, ce qui devrait réduire les demandes de paiement que l'agence doit assurer à court terme** (– 80 millions d'euros). En conséquence, l'opérateur anticipe un déséquilibre moindre que l'on ne pouvait le craindre au plus fort de la crise, avec un montant de restes à payer d'environ 110 à 120 millions d'euros à la fin de l'année 2020.

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

(2) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ces chiffres devaient être précisés dans le rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement en application de l'article 60 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, qui sera publié prochainement. La DGITM et l'AFITF ont assuré aux rapporteurs que, une fois le montant des pertes de recettes pour 2020 définitivement arrêté, des mesures de compensation complémentaires seraient prévues.

Ainsi, l'article 2 du quatrième projet de loi de finances pour 2020 ajuste les montants des ressources affectées au compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* afin de compenser la baisse des recettes affectées à l'AFITF en 2020 à hauteur de 155 millions d'euros. Ces modifications d'affectations de recettes sont en partie compensées par des moindres dépenses sur le programme 751 *Structure et dispositifs de sécurité routière*. La mesure devrait permettre à l'AFITF de ne renoncer à aucun investissement structurant en 2020.

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver ces mesures de compensation, indispensables au respect des engagements pris dans la loi d'orientation des mobilités. Toutefois, la compensation budgétaire n'est qu'une solution conjoncturelle, elle doit s'accompagner d'une réflexion plus profonde sur la structure des ressources de l'AFITF.

B. L'IMPORTANCE DE DOTER L'AFITF DE RESSOURCES FIABLES, RÉSILIENTES ET INNOVANTES

En raison de la durée prolongée de la crise liée à l'épidémie de la covid-19, de nombreuses incertitudes continuent de peser sur les ressources de l'AFITF et sur le maintien de la programmation budgétaire prévue dans la loi d'orientation des mobilités. Plus que jamais, l'AFITF a besoin de ressources fiables et résilientes lui permettant de tenir ses engagements.

1. Un budget prévisionnel pour 2021 qui repose sur des prévisions de recettes incertaines

Le budget initial de l'AFITF pour 2021 n'est pas encore adopté, dans la mesure où les ressources de l'agence dépendent du montant des taxes qui lui sont affectées dans la loi de finances. Néanmoins, les rapporteurs spéciaux ont pu avoir accès au budget prévisionnel de l'AFITF pour 2021.

L'article 24 du projet de loi de finances pour 2021, qui modifie le I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 et détermine les ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public, **augmente légèrement le montant des taxes affectées à l'AFITF** :

– le plafond de la part de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), dont le produit n'est plus affecté qu'à l'AFITF en raison de la suppression du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, progresse de 557 millions d'euros à 566,7 millions d'euros ;

– le plafond de la part de TICPE affectée à l’AFITF augmente de 1,21 milliard d’euros à 1,285 milliard d’euros ;

– le plafond de la part de la taxe de solidarité sur les billets d’avion affectée à l’opérateur est maintenu à 230 millions d’euros.

En outre, le budget prévisionnel de l’AFITF anticipe une augmentation des recettes tirées des amendes-radars ainsi que de la redevance domaniale.

LES RECETTES DE L’AFITF PRÉVUES POUR 2021

(en millions d’euros)

	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
TICPE plafond	1 210	1 285	+ 6,2 %
TICPE hors plafond	376,7		– 100 %
Taxe d’aménagement du territoire (TAT)	557,3	566,7	+ 1,7 %
Redevance domaniale	360	362	+ 0,6 %
Taxe de solidarité sur les billets d’avion	230	230	–
Amendes radars	192,9	278	+ 44,1 %
Contribution exceptionnelle des SCA	60,2	60	– 0,3 %
Total	2 987,1	2 781,7	– 6,9 %

Source : commission des finances d’après le troisième budget rectificatif pour 2020 de l’AFITF.

Le montant total des recettes atteint 2,781 milliards d’euros. Il est conforme à la trajectoire prévue dans la loi d’orientation des mobilités (2,687 milliards d’euros en 2021) et intègre en outre des crédits dédiés au financement du canal Seine Nord Europe (94 millions d’euros).

Les rapporteurs spéciaux se félicitent tout particulièrement que des financements supplémentaires soient trouvés pour financer le canal Seine Nord Europe, puisque la réalisation de ce projet ne figurait pas dans la trajectoire définie dans la loi d’orientation des mobilités.

Néanmoins, compte tenu de l’impact de la crise liée à l’épidémie de la covid-19 sur l’ensemble des modes de transport, notamment sur le trafic aérien, les prévisions de recettes communiquées pour 2021 se réaliseront uniquement si des conditions extrêmement favorables sont réunies.

La prévision des recettes tirées des amendes-radars (+ 44 %) semble optimiste, voire insincère. Il est vrai que les recettes des amendes-radars ont connu une forte baisse entre 2017 et 2020, notamment du fait de la dégradation des radars dans le cadre de la « crise des gilets jaunes », et qu’est prévue en 2021 l’installation de radars de nouvelle génération. Néanmoins, les prévisions de recettes du compte d’affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ne

progressent que de 2,5 %⁽¹⁾. En tout état de cause, l'évaluation de la ressource demeure difficile et les recettes des amendes-radars ont été systématiquement inférieures aux prévisions depuis 2018, ce qui devrait inciter à davantage de prudence.

De même, **la prévision des recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion manque de sincérité**. Selon les chiffres communiqués par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui précise que sa prévision reste fragile au regard des incertitudes qui pèsent sur le secteur aérien, le produit de la taxe de solidarité pour les billets d'avion est estimé à 291 millions d'euros pour 2021. Si cette prévision se réalisait, l'AFITF bénéficierait, une fois le FSD servi (210 millions d'euros), de 81 millions d'euros.

La DGITM reconnaît elle-même que l'écocontribution du secteur aérien pourrait connaître en 2021 un rendement inférieur au plafond de la part affectée à l'AFITF, ce qui nécessitera un suivi rapproché afin d'anticiper les nécessités d'adaptation ou de compléments éventuels.

2. La nécessité de doter l'AFITF de ressources fiables, résilientes et innovantes

Les rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler que la programmation prévue dans la loi d'orientation des mobilités « suppose la sécurisation des ressources affectées à l'AFITF, dont le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles »⁽²⁾.

Or, force est de constater que, depuis 2018, les recettes de l'AFITF ont été systématiquement inférieures aux prévisions, même si cet état de fait résulte de situations exceptionnelles – crise des gilets jaunes, crise sanitaire – et non d'une insincérité délibérée.

Il est vrai que des progrès ont été réalisés pour améliorer les modalités de recouvrement par l'AFITF de certaines de ses ressources. Si les recettes des amendes-radars demeurent versées en fin d'année, tel n'est plus le cas du versement des recettes de TICPE qui, en 2020, sont versées à intervalles réguliers tout au long de l'année. Cela facilite grandement la gestion par l'AFITF de sa trésorerie et renforce la capacité de l'agence à engager ses dépenses, sans pour autant coûter plus cher à l'État. Ce mode de fonctionnement n'ayant été renouvelé pour 2021 qu'à titre exceptionnel, les rapporteurs spéciaux appellent à ce qu'il soit pérennisé.

(1) Selon les chiffres du projet annuel de performance relatif au compte d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers annexé au projet de loi de finances pour 2021 : les recettes totales progressent de 1,57 milliard d'euros en loi de finances pour 2021 à 1,61 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021, soit une hausse de 2,5 %.

(2) Rapport annexé à la loi n° 2019 1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, considérant 10.

Néanmoins, il demeure que les recettes affectées à l'AFITF manquent de fiabilité et de résilience. L'agence étant affectataire secondaire du produit des amendes-radars et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, tout l'aléa de ces recettes repose sur elle. Or, il n'y a pas d'aléa sur les dépenses de l'AFITF, puisque l'agence paye pour l'essentiel pour des chantiers qui ont déjà eu lieu. Faire reposer une partie du financement des engagements pris dans la loi d'orientation des mobilités sur des recettes incertaines n'est pas optimal.

En outre, comme ils l'avaient indiqué dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾, **les rapporteurs spéciaux regrettent que le transport aérien soit mis à contribution pour financer les infrastructures routières et ferroviaires et non pour sa propre transition écologique qu'il lui est pourtant demandé de réaliser – à raison – avec toujours plus d'insistance.** À l'heure où les compagnies aériennes sont fragilisées par un effondrement durable du trafic de voyageurs, l'affectation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion à l'AFITF semble encore moins pertinente.

Dès lors, **les rapporteurs spéciaux forment le vœu que des ressources fiables et résilientes soient affectées à l'AFITF pour lui permettre d'honorer ses dépenses et les engagements pris par l'État en ce qui concerne les infrastructures et services de transports.**

À ce titre, le rapporteur spécial Benoît Simian tient à rappeler que le rapport du COI ⁽²⁾ proposait de créer une taxe sur les livraisons à domicile, dont le produit alimenterait le budget de l'AFITF et invite le Gouvernement à réétudier cette proposition.

Par ailleurs, comme l'année dernière, **les rapporteurs spéciaux réitèrent leur appel à ce que le contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'AFITF – attendu depuis 2019 – puisse être signé, afin de clarifier les missions de l'agence et sa nécessaire autonomie ainsi que les engagements pris par l'État, tant de la part de la DGITM que de la direction du budget.** Selon les informations qui leur ont été communiquées, les travaux préparatoires sont achevés et le contrat est entré dans sa phase de finalisation. Il pourrait figurer à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil d'administration de l'AFITF, prévue le 16 décembre 2020, pour une mise en œuvre à partir de 2021.

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 2301 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de loi de finances pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

(2) Conseil d'orientation des infrastructures, « Répondre aux urgences et préparer l'avenir », sous la présidence de M. Philippe Duron, 30 janvier 2018.

II. MALGRÉ LA CRISE, DES MOYENS GLOBALEMENT RENFORCÉS POUR LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit de porter les crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* à **6,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (+ 10,4 % par rapport à la loi de finances pour 2020) et **5,87 milliards d'euros en crédits de paiement** (+ 2,7 %).

Les crédits budgétaires, qui s'élèvent à **3,72 milliards d'euros, sont en hausse de 17,5 %**. Cette augmentation résulte notamment d'une mesure de périmètre : la budgétisation du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, supprimé à compter du 1^{er} janvier 2021, qui accroît les crédits du programme de 293 millions d'euros.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 (2019-2021)

(en millions d'euros)

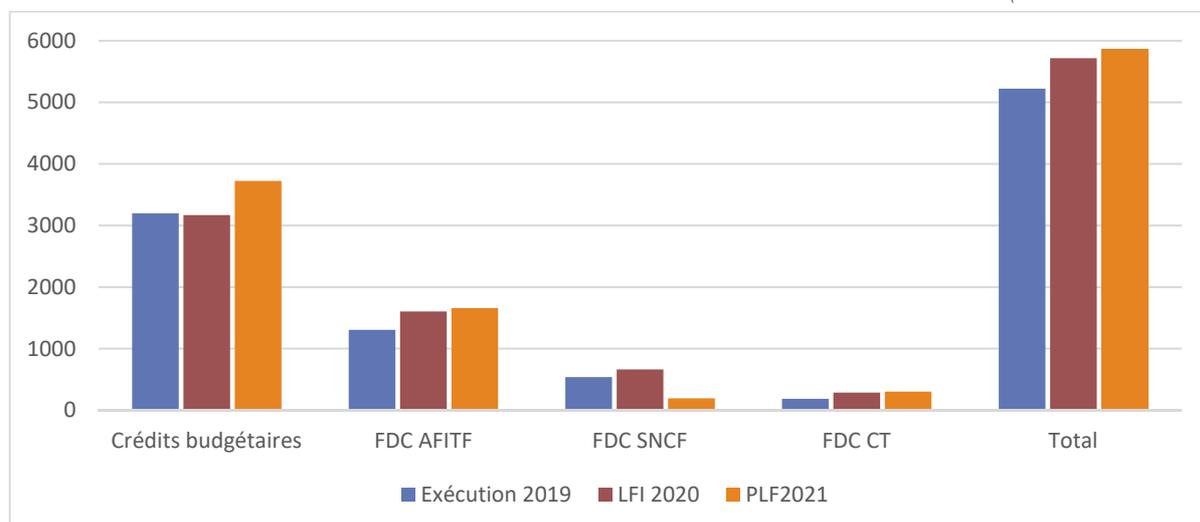
	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution 2020-2021
Crédits budgétaires	3 196	3 168	3 723	+ 17,5 %
Fonds de concours	2 026	2 549	2 151	- 15,6 %
– dont FDC AFITF	1 305	1 602	1 657	+ 3,4 %
– dont FDC SNCF	537	662	192	- 71,0 %
– dont FDC Collectivités territoriales	184	285	302	+ 5,9 %
Total	5 222	5 717	5 873	+ 2,7 %

Source : commission des finances d'après les informations communiquées par la DGITM.

Les fonds de concours, estimés à **2,15 milliards d'euros, sont en baisse de 15,6 %**. Cette baisse s'explique par la réduction des dividendes du groupe SNCF reversés par l'État à SNCF Réseau par le biais d'un fonds de concours transitant par le programme 203 (- 71 %).

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 EN 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les informations communiquées par la DGITM.

Les ressources du programme 203 proviennent donc à 36,6 % de fonds de concours (28,2 % pour l'AFITF, 5,1 % des collectivités territoriales et 3,3 % du fonds de concours SNCF) et à 63,4 % de crédits budgétaires – une proportion en hausse par rapport aux années précédentes.

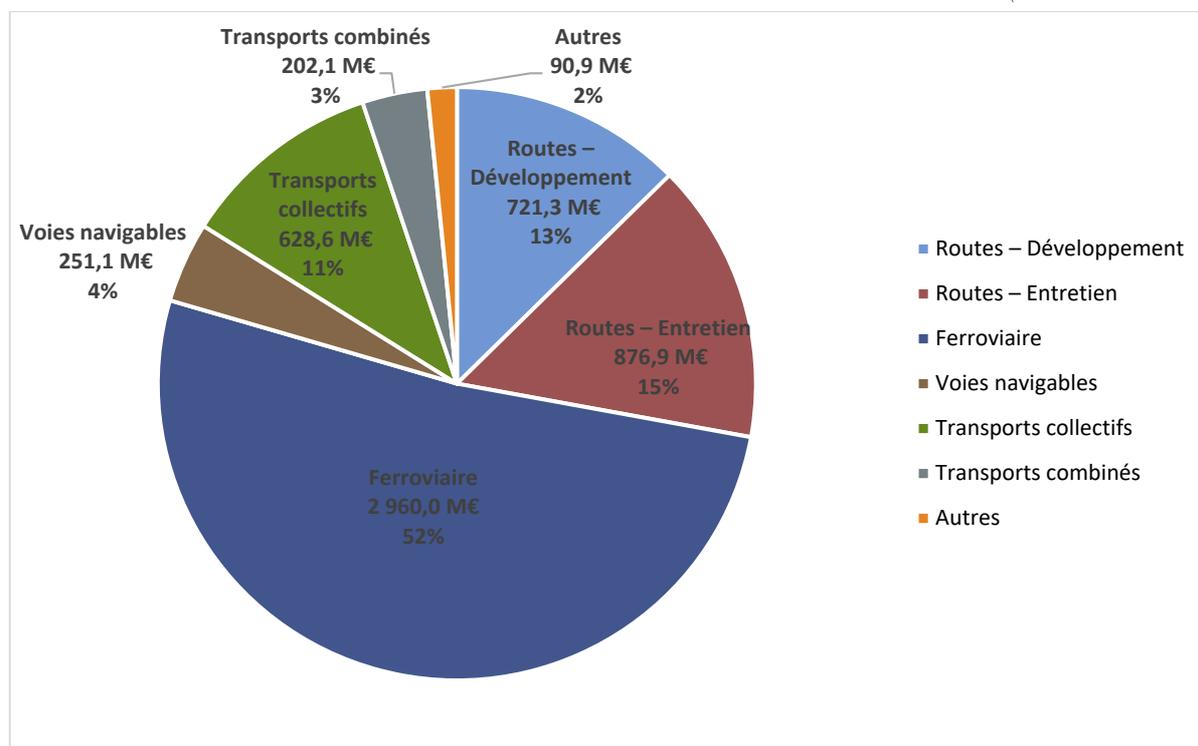
Le programme 203 supporte en outre quinze dépenses fiscales pour un montant estimé de 1,88 milliard d'euros en 2021, en diminution de 18 % par rapport à 2020. La baisse est portée par la plus importante dépense fiscale : le tarif réduit sur le gazole pour le transport routier de marchandises, estimée à 1,27 milliard d'euros, soit une diminution de 400 millions d'euros.

Le programme 203 ne supporte aucune dépense de personnel. Les personnels œuvrant pour les politiques du programme 203 et les crédits de titre 2 afférents sont en effet inscrits sur l'action 8 du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

Comme les années précédentes, les crédits du programme 203 bénéficient principalement au transport ferroviaire (52 %) ainsi qu'au développement et à l'entretien du réseau routier national (28 %).

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 EN 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 203.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits budgétaires et des fonds de concours pour chacune des actions du programme 203 entre la loi de finances pour 2020 et le projet de loi de finances pour 2021.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 PRÉVUS POUR 2021

(en millions d'euros)

Action Crédits budgétaires Fonds de concours Total	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Action 01 – Routes – Développement	0	0	–	0	0	–
	608	708,20	+ 16,5 %	671,18	721,27	+ 7,5 %
	608	708,20	+ 16,5 %	671,18	721,27	+ 7,5 %
Action 04 – Routes – Entretien	286,73	297,60	+ 3,8 %	303,51	303,79	+ 0,1 %
	566,40	558,12	– 1,5 %	566,40	573,12	+ 1,2 %
	853,13	855,72	+ 0,3 %	869,91	876,91	+ 0,8 %
Action 41 – Ferroviaire	2 386,40	2 467,25	+ 3,4 %	2 387,80	2 466,00	+ 3,3 %
	877,00	436,70	– 50,2 %	906,20	449,02	– 50,5 %
	3 263,40	2 903,95	– 11,0 %	3 294,00	2 915,02	– 11,5 %
Action 42 – Voies navigables	250,47	248,28	– 0,9 %	250,47	248,28	– 0,9 %
	1,40	2,80	+ 100,0 %	1,80	2,80	+ 55,6 %
	251,87	251,08	– 0,3 %	252,27	251,08	– 0,5 %
Action 43 – Ports	100,06	99,86	– 0,2 %	100,06	99,86	– 0,2 %
	32,35	43,75	+ 35,2 %	43,57	42,75	– 1,9 %
	132,41	143,61	+ 8,5 %	143,63	142,61	– 0,7 %
Action 44 – Transports collectifs	21,65	514,60	+ 2 277,0 %	21,65	314,60	+ 1 353,2 %
	190,00	309,80	+ 63,1 %	311,73	314,03	+ 0,7 %
	211,65	824,40	+ 289,5 %	333,38	628,63	+ 88,6 %
Action 45 – Transports combinés	27,11	207,11	+ 664,0 %	32,11	202,11	+ 529,4 %
	21,00	0	– 100,0 %	6,00	0	– 100,0 %
	48,11	207,11	+ 330,5 %	38,11	202,11	+ 430,3 %
Action 47 – Fonctions support	29,40	41,10	+ 39,8 %	29,40	41,10	+ 39,8 %
	1,85	1,85	–	1,85	1,85	–
	31,25	42,95	+ 37,4 %	31,25	42,95	+ 37,4 %
Action 50 – Transport routier	5,64	5,64	–	5,64	5,64	–
		0,60	–	0	0,90	–
	5,64	6,24	+ 10,6 %	5,64	6,54	+ 16,0 %
Action 51 – Sécurité ferroviaire	0	0	–	0,18	0	– 100,0 %
	40,00	45,00	+ 12,5 %	40,00	45,00	+ 12,5 %
	40,00	45,00	+ 12,5 %	40,18	45,00	+ 12,0 %
Action 52 – Transport aérien	35,59	63,40	+ 78,1 %	36,85	41,37	+ 12,3 %
	0	0	–	0	0	–
	35,59	63,40	+ 78,1 %	36,85	41,37	+ 12,3 %
Action 53 – Dotation exceptionnelle à l'AFITF	–	0	–	–	0	–
	–	0	–	–	0	–
	–	0	–	–	0	–
Total	3 143,04	3 944,84	+ 25,5 %	3 167,66	3 722,75	+ 17,5 %
	2 338,00	2 106,82	– 9,9 %	2 548,72	2 150,74	– 15,6 %
	5 481,04	6 051,66	+ 10,4 %	5 716,38	5 873,49	+ 2,7 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 203.

A. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE

Le programme 203 contribue au financement des infrastructures et services de transport ferroviaire via l'action 41 *Ferroviaire*, qui représente près de 50 % crédits du programme, ainsi que via l'action 51 *Sécurité ferroviaire*, qui finance la sécurisation des passages à niveau.

1. L'action 41 *Ferroviaire* : malgré la baisse du fonds de concours SNCF, les concours de l'État à SNCF Réseau augmentent en 2021

Si les crédits de paiement de l'action 41 *Ferroviaire*, qui s'élèvent à 2,47 milliards d'euros en 2021, sont en hausse par rapport à la loi de finances pour 2020, les fonds de concours sont en nette baisse (- 50,5 %). En effet, **le montant prévisionnel des dividendes du groupe SNCF reversés par l'État à SNCF Réseau**, par le biais d'un fonds de concours transitant par l'action 41, pour financer la régénération du réseau ferroviaire, **est en baisse du fait des résultats du groupe SNCF en 2020**. Il s'élève à **192 millions d'euros en 2021**, contre 537 millions d'euros en 2019 et 662 millions d'euros prévus en 2020.

Toutefois, les concours de l'État à destination de SNCF Réseau sont en hausse par rapport à la loi de finances pour 2020 (+ 2,8 %) :

- 2,094 milliards d'euros pour le paiement par l'État, pour le compte des régions, de la redevance d'accès facturée par le gestionnaire d'infrastructure en contrepartie de l'utilisation par les **trains express régionaux (TER)** du réseau ferroviaire national (hors Île-de-France) ;

- 260 millions d'euros pour le paiement, par l'État, de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation par les **trains d'équilibre du territoire (TET)** du réseau ferroviaire national (hors Île-de-France) ;

- 110 millions d'euros pour le financement de **la compensation fret** visant à couvrir la différence entre le coût imputable à la circulation de trains de fret et les montants des redevances facturées par le gestionnaire d'infrastructure aux opérateurs afin de s'assurer de la couverture du coût marginal du fret pour SNCF Réseau.

LES CONCOURS DE L'ÉTAT À SNCF RÉSEAU

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	PLF 2020	PLF 2021	Évolution
Redevance d'accès TER	1 697	2 034	2 094	+ 2,9%
Redevance d'accès TET	537	253	260	+ 2,8%
Compensation fret ferroviaire	98	110	110	-
Total	2 332	2 397	2 464	+ 2,80%

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 203.

L'action 41 bénéficie aussi de fonds de concours de l'AFITF prévus à hauteur de 257 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la part de l'État dans le volet « transport ferroviaire » des contrats de plan État-région (197 millions d'euros), qui contribue notamment à l'entretien essentiel des lignes de desserte fine du territoire.

2. L'action 51 Sécurité ferroviaire : la nécessité de renforcer la politique de sécurisation des passages à niveau

Sur l'action 51 *Sécurité ferroviaire*, **le montant des fonds de concours de l'AFITF pour la sécurisation des passages à niveau augmente de 40 millions d'euros en 2020 à 45 millions d'euros en 2021**. Il s'agit de poursuivre les efforts de suppression ou d'aménagement des passages à niveau dangereux ainsi que les travaux d'automatisation des passages démunis de signalisation lumineuse. Les crédits prévus permettront aussi de contribuer au programme de sécurisation des tunnels ferroviaires.

La sécurisation des passages à niveau s'appuie notamment sur le programme de sécurisation national qui répertorie les passages jugés dangereux en fonction du nombre de passage de trains par jour et du nombre de collisions entre un train et un véhicule ou un piéton sur les dix dernières années. **Entre 1997 et 2018, le nombre de passages à niveau inscrits au programme de sécurisation national a été réduit de 437 à 153**. Néanmoins, les rapporteurs spéciaux constatent que ce chiffre n'a pas évolué depuis fin 2018.

L'augmentation des crédits de l'action 51 est la bienvenue. Elle s'inscrit dans le cadre du plan d'actions pour améliorer la sécurisation des passages à niveau mis en place le 3 mai 2019, à la suite du rapport de la députée Laurence Gayte⁽¹⁾, qui vise à renforcer la connaissance des passages à niveau et de leur niveau de risque, à accentuer la prévention et la sanction, à accélérer la sécurisation et les mesures d'aménagement ainsi qu'à instaurer une meilleure gouvernance nationale et locale.

Néanmoins, compte tenu du **coût de l'aménagement d'un passage à niveau** – par exemple, l'aménagement du passage à niveau d'Herrère dans les Pyrénées-Atlantiques coûtera 8,33 millions d'euros –, l'enveloppe dégagée en 2021 ne permet pas de réaliser plus d'une dizaine de chantiers d'ampleur en une année.

En conséquence, **les rapporteurs spéciaux invitent le Gouvernement à augmenter les crédits de l'action 51 Sécurité ferroviaire, car toute hausse des crédits, même minime, peut permettre d'accélérer significativement la sécurisation des passages à niveau**. Sur leur proposition, un amendement a été adopté en ce sens par la commission des finances.

(1) « Propositions pour l'amélioration de la sécurisation des passages à niveau », rapport parlementaire remis au Premier ministre par Mme Laurence Gayte, députée des Pyrénées-Orientales, , avril 2019.

En outre, le rapporteur Benoît Simian propose d'équiper les passages à niveau de radars automatiques pour mieux contrôler la vitesse des véhicules traversant les voies ferrées.

Le plan de relance devrait inclure des crédits pour l'aménagement des passages à niveau, dont le montant exact n'est pas encore déterminé. **Les rapporteurs invitent le Gouvernement à clarifier le montant des crédits du plan de relance qui seront consacrés à la sécurisation des passages à niveau.**

B. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

Le programme 203 participe également au financement de l'entretien et de la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé. Au-delà des crédits prévus dans le projet de loi de finances, les rapporteurs spéciaux jugent nécessaire d'anticiper la question de la fin des concessions autoroutières mais aussi de renforcer les crédits destinés aux routes de montagne.

1. La hausse des moyens affectés à l'action 01 *Routes-Développement* pour financer les contrats de plan État-région (CPER)

Les crédits de l'action 01 du programme 203 pour le développement et la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé sont en augmentation par rapport à la loi de finances pour 2020, avec 708,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 721,3 millions d'euros en crédits de paiement, qui proviennent exclusivement de fonds de concours :

– l'AFITF devrait contribuer à hauteur de 408,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 461,3 millions d'euros en crédits de paiement ;

– les participations versées par les collectivités territoriales à l'État sont évaluées à 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et 260 millions d'euros en crédits de paiement.

Conformément aux orientations du COI et de la loi d'orientation des mobilités, l'augmentation de la capacité du réseau routier se limite désormais au traitement des points de congestion chronique, des problèmes de sécurité et des besoins de désenclavement des villes moyennes et des territoires ruraux.

Les crédits prévus en 2021 permettront de poursuivre le financement des opérations en cours ou inscrites au volet « mobilités » des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2015-2020 ou aux contrats de convergence et de transformation dans les collectivités d'outre-mer. Toutefois, les rapporteurs alertent une nouvelle fois sur la sous-exécution chronique des CPER, qui a conduit à les prolonger jusqu'en 2022, et appellent l'État à respecter ses engagements. À ce titre, le plan de relance, qui prévoit de réabonder les CPER, est vu comme un signal encourageant.

2. Des crédits en légère hausse sur l'action 04 *Routes-Entretien*

Les crédits affectés à l'action 04 du programme 203 pour l'entretien du réseau routier national non concédé en 2021 sont stables par rapport à la loi de finances pour 2020, avec 855,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,3 %) et 876,9 millions d'euros en crédits de paiement (+ 0,8 %).

Ces crédits permettront de financer l'entretien courant et préventif du réseau routier, mais aussi les opérations de régénération routière ainsi que la sécurisation des ponts et des tunnels routiers. Ils financeront aussi les dépenses de fonctionnement des directions interdépartementales des routes (DIR) ainsi que les matériels et engins nécessaires à l'exploitation et au déneigement des routes.

Les financements proviennent à la fois de crédits budgétaires et, pour les dépenses d'investissement, de fonds de concours versés principalement par l'AFITF et, à titre résiduel, par les collectivités territoriales ou des tiers privés.

3. Les enjeux liés à l'entretien des routes de montagne

Dans le cadre ce rapport, le rapporteur spécial Benoît Simian a estimé nécessaire d'aborder la question de l'entretien difficile mais indispensable des routes de montagne, difficiles à aménager et soumises à de forts aléas que le changement climatique ne fait que renforcer.

a. La RN 134 confrontée à un important trafic routier de marchandises qui pose de graves problèmes sécuritaires et environnementaux

Un exemple emblématique des routes de montagne difficiles à aménager n'est autre que la route nationale 134 (RN 134), sujet sur lequel M. Benoît Simian est engagé, aux côtés de M. Jean Lassalle, député des Pyrénées-Atlantiques, afin de concilier les enjeux environnementaux et le nécessaire développement économique transfrontalier.

Le tronçon de la RN 134 situé entre Pau et le tunnel du Somport, qui relie la France à l'Espagne, connaît un trafic routier de marchandises disproportionné par rapport aux caractéristiques de la route. Selon les chiffres de la direction interdépartementale des routes Atlantique (DIRA), il circule – en moyenne – 350 poids lourds par jour au niveau du tunnel du Somport, et jusqu'à 1 120 poids lourds au niveau du Jurançon.

Ces chiffres sont certes modestes pour une route nationale, ils n'en demeurent pas moins considérables pour une route de montagne sinueuse, très étroite par endroits et totalement inadaptée au trafic de poids lourds. Au niveau du fort du Portalet, par exemple, deux véhicules ne peuvent même pas se croiser. En outre, le trafic annuel de poids lourds est en croissance de 3,9 % par an à la fois au niveau du tunnel du Somport et au niveau de Pau.

Or, le trafic routier de marchandises perturbe le cadre de vie des habitants de la vallée d'Aspe. Outre les **nuisances pour les riverains**, le trafic de poids lourds ne fait qu'accroître les **risques d'accidents** mettant en danger les habitants des centres-bourgs traversés par la route. De surcroît, le transport de matières dangereuses entraîne un **risque de pollution de l'environnement**. Ainsi, le 27 août 2018, un camion s'est renversé sur la RN 134, au niveau du fort du Portalet, tuant son chauffeur et entraînant une pollution du gave avec la propagation de 12 000 litres de chlorite de sodium en plein milieu du parc national des Pyrénées.

Le rapporteur tient à souligner que les services de la sous-préfecture et de la gendarmerie d'Oloron Sainte-Marie sont pleinement mobilisés. **Pour prévenir les accidents dus à une vitesse excessive, les dispositifs de sécurité routière ont été renforcés**, avec par exemple l'ajout de bandes rugueuses. L'installation de **nouveaux équipements de signalisation intelligente** permettant de mieux informer les usagers de la route est également à l'étude, notamment au niveau du fort du Portalet. Les **contrôles routiers** ont été accentués, avec 25 % de contrôle de poids lourds en plus entre 2018 et 2019. Il est également effectué un **contrôle du transport de matières dangereuses** une à deux fois par mois. Enfin, un comité de sécurisation de la RN 134 se tient tous les ans pour réunir toutes les parties prenantes et organiser la prévention des risques.

De nombreuses activités d'entretien sont également réalisées chaque année sur la RN 134. Le budget annuel, compris entre 4 et 5 millions d'euros permet ainsi d'entretenir et de régénérer les chaussées, de consolider les ouvrages d'art et les murs de soutènement, de renforcer les talus, de traiter les aléas rocheux et de sécuriser les falaises ou encore d'améliorer le drainage des eaux.

LE BUDGET CONSACRÉ À LA RN 134

(en millions euros)

	2017	2018	2019	2020
Entretien courant et exploitation	1,4	1,8	2,1	1,9
Réhabilitation des chaussées	1,2	1,8	1,5	1,5
Réhabilitation des ouvrages d'art	0,7	0,5	0,3	0,4
Aménagements de sécurité	0,4	0,3	0,2	0,4
Réhabilitation de l'assainissement	0,3	0,3	0,3	0,1
Travaux immobiliers	0,1	0,2	–	0,2
Total	4,1	4,9	4,4	4,5

Source : commission des finances d'après les données de la DIRA et de la sous-préfecture d'Oloron Sainte-Marie.

En outre, plusieurs opérations de modernisation de la RN 134 ont récemment connu des avancées positives :

– le coût à terminaison de la **déviaton d'Oloron Sainte-Marie** a été réévalué à 92 millions d'euros, contre 77 millions d'euros inscrits dans le CPER Nouvelle-Aquitaine, mais l'État s'est engagé à prendre en charge 50 % du surcoût ;

– des aménagements importants sont réalisés depuis 2018 pour **supprimer le passage à niveau d’Herrère** et mettre en service un pont surplombant la voie ferrée à l’été 2021, pour un coût de 8,33 millions d’euros financés, à 75 % par l’État et à 25 % par la région Nouvelle-Aquitaine ;

– les travaux de **mise en sécurité de la RN 134 entre Bélair et Oloron** devraient commencer début 2022, même si le coût du projet a été réévalué à 20 millions d’euros contre 11 millions inscrits au CPER ;

– des **aménagements de sécurisation des piétons sont prévus au niveau du défilé du Portalet** pour un coût total d’au moins 4 millions d’euros.

Néanmoins, certains projets d’aménagement demeurent bloqués. Ainsi, les **projets de déviation des villages d’Urδος et de Cette-Eygun** sont en projet depuis plusieurs décennies. L’actualisation récente des études d’opportunité a fait apparaître des coûts de réalisation compris entre 26 millions d’euros et 96 millions d’euros pour chacune des déviations. Compte tenu des coûts élevés de réalisation et des contraintes environnementales, **un projet alternatif a été privilégié**, consistant en des aménagements physiques ponctuels. Ces travaux sont inscrits dans le CPER à hauteur de **7 millions d’euros, financés à 100 % par l’État.**

Afin de mieux protéger les habitants de la vallée d’Aspe et de préserver le parc national des Pyrénées, **le rapporteur spécial Benoît Simian recommande que soit réactivé le portique écotaxe de Borce**, mis en place en 2013 mais qui n’a jamais été mis en service, **afin d’expérimenter une écotaxe locale** permettant de limiter le transport de marchandises et de faire contribuer les poids lourds au financement des travaux de modernisation de la RN 134.

À ce titre, l’accord franco-espagnol de 2001 ⁽¹⁾, qui imposerait la gratuité du tunnel de Somport, ne doit pas constituer une échappatoire. Si le portique a pu être installé en 2013, c’est bien parce qu’un projet d’écotaxe était prévu. En outre, la protection de l’environnement est un objectif défendu des deux côtés des Pyrénées. **Rien ne peut donc faire obstacle à la mise en place d’une écotaxe expérimentale régionale si ce projet est soutenu par une volonté politique ferme et solide.**

b. Le difficile entretien de la voirie dans les petites communes de montagne

Le rapporteur spécial Benoît Simian souhaite aussi attirer l’attention du Gouvernement sur les difficultés rencontrées par les petites communes de montagne, qui disposent de faibles budgets de voirie pour entretenir et maintenir en état leur réseau routier parfois très important. Ainsi, la commune d’Aydius, dans les Pyrénées-Atlantiques, qui ne possède que 115 habitants, doit pourtant gérer plus de vingt-cinq kilomètres de voirie communale avec un budget variant entre 16 000 euros et 89 000 euros par an.

(1) *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d’Espagne relatif à l’exploitation, à l’entretien, à la sécurité et, le cas échéant, à l’évolution du tunnel routier du Somport, signé le 11 octobre 2001, et complété par un échange de lettres des 11 octobre 2001 et 14 février 2002, ratifié par la France en application de la loi n° 2003-554 du 26 juin 2003.*

LES DÉPENSES DE VOIRIE DE LA COMMUNE D'AYDIUS

(en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget total	32 221	68 736	89 381	44 340	60 103	16 296	39 319
Dont dépenses exceptionnelles dues aux intempéries	29 389	56 799	12 336		22 804	7 764	

Source : commission des finances d'après les données communiquées par la commune d'Aydius.

Or, en l'état actuel du droit, l'entretien et la régénération des routes communales ne font pas partie des dépenses éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). En vue de soutenir les petites communes de montagne et dans la perspective d'un développement économique plus durable, **le rapporteur spécial Benoît Simian recommande que la DETR et la DSIL puissent être cumulées et financer l'entretien et la régénération des routes communales.** Le rapporteur propose aussi que les chemins ruraux et les pistes forestières soient inclus dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Par ailleurs, les régions pourraient être encouragées à mettre leur expertise et leur ingénierie à la disposition des communes de montagne, notamment pour les aider à obtenir des subventions européennes leur permettant d'entretenir leur voirie.

4. Anticiper la fin des concessions autoroutières pour investir dans les infrastructures

Dans la continuité des travaux du COI, **les rapporteurs spéciaux jugent nécessaire d'anticiper la fin des concessions autoroutières** et de préparer dès à présent la transition pour renforcer l'entretien et la modernisation du réseau routier national.

Les concessions autoroutières qui lient l'État aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) prendront fin entre 2032 et 2036. Les autoroutes reviendront alors à l'État, qui devra financer l'entretien et l'exploitation du réseau actuellement concédé. Toutefois, **en l'état actuel du droit, l'État ne pourra maintenir les péages qu'à un niveau couvrant les seuls frais d'entretien et d'exploitation**, ce qui – selon une étude des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (UNIPF) de 2017 ⁽¹⁾ – ne représenterait **que 20 % à 30 % du niveau actuel des péages**, le reste étant aujourd'hui constitué par des taxes et l'amortissement des coûts de construction.

Si rien n'était fait, **l'État perdrait donc des ressources potentielles**, estimées par l'UNIPF, sur la base d'une hypothèse de croissance du trafic autoroutier de 3 % par an, à 2 milliards d'euros en 2032 et à 11,5 milliards d'euros en 2037. En outre, la baisse des péages autoroutiers profiterait à tous les usagers du réseau, y compris les véhicules les plus polluants, ce qui serait **en contradiction totale avec la volonté de « décarboner » les transports.**

(1) « Quel avenir pour les infrastructures routières ou comment sécuriser leur financement ? », revue des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et des diplômés de l'École nationale des ponts et chaussées, n° 884, mai 2017.

En conséquence, **les rapporteurs spéciaux recommandent de maintenir les péages à leur niveau actuel et de permettre à l'État de percevoir les recettes des péages, afin de soutenir les investissements nécessaires à l'entretien et à la modernisation du réseau routier.**

Ces crédits pourraient être affectés soit directement à l'AFITF pour la régénération du réseau routier, soit à une agence des routes, qui regrouperait l'ensemble des directions interrégionales des routes (DIR) et autres services déconcentrés en charge du réseau routier pour gagner en efficacité et en expertise et pour faciliter la transition à l'issue des contrats de concession.

Sur proposition des rapporteurs spéciaux, un amendement a été adopté en ce sens par la commission des finances.

C. LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN FORTE AUGMENTATION

Les crédits de l'action 44 *Transports collectifs* du programme 203 sont en forte augmentation par rapport à la loi de finances pour 2020 et s'élèvent à 824,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 289,5 %) et 628,6 millions d'euros en crédits de paiement (+ 88,6 %). Cette hausse résulte principalement de la budgétisation du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*.

1. La budgétisation du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*

L'article 28 du projet de loi de finances pour 2021 prévoit de clôturer le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* le 1^{er} janvier 2021 et abroge en conséquence les III et IV de l'article 65 de la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾.

Le CAS instaurait un système de péréquation entre les lignes ferroviaires à grande vitesse et les trains d'équilibre du territoire (TET) dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, les premières étant nettement plus rentables que les secondes.

Dans l'attente de l'ouverture des lignes TET à la concurrence, prévue à partir de 2022, une convention d'exploitation a été conclue entre l'État et SNCF Mobilités, devenue SNCF Voyageurs, pour la période 2016-2020. Celle-ci sera prolongée par voie d'avenant pour l'année 2021.

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

a. La nécessité de supprimer le CAS

La suppression du CAS ne remet pas en cause le principe de péréquation au profit des TET. Elle est toutefois justifiée par les perspectives d'ouverture à la concurrence de l'exploitation de ces lignes. Le marché des lignes Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon doit être attribué en 2021.

L'ouverture à la concurrence rend le recours à un CAS inadapté. Les marchés d'exploitation des lignes TET seront attribués sur la base d'une convention pluriannuelle, qui nécessitera un engagement juridique important la première année mais un décaissement des fonds sur toute la durée de la convention. Or, le CAS ne permet pas de distinguer la consommation des autorisations d'engagement et celle des crédits de paiement. Il aurait dû être obligatoirement équilibré, ce qui aurait supposé de disposer dès 2021 des recettes couvrant les engagements de dépenses. En conséquence, il aurait probablement fallu augmenter le montant des taxes, ce qui n'était pas envisageable dans le contexte actuel.

Par ailleurs, **la Cour des comptes** ⁽¹⁾ **avait plusieurs fois critiqué le fonctionnement du CAS**, qui conduisait à faire financer par la SNCF, en tant qu'exploitant, la plus grande partie de la subvention que l'État, en tant qu'autorité organisatrice, devait lui verser. En conséquence, elle recommandait de supprimer le CAS au terme de la convention 2016-2020.

Les rapporteurs spéciaux, qui avaient eux-mêmes recommandé la suppression du CAS, ne peuvent que s'en féliciter.

b. Le produit de la CST et de la TREF est affecté au budget général

Les recettes du CAS provenaient de trois taxes affectées :

– une part du produit de la **taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), dans la limite d'un montant fixé en loi de finances ;

– le produit de la **contribution de solidarité territoriale (CST)**, prévue à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts, due par les entreprises de transport ferroviaire non conventionné de voyageurs ;

– le produit de la **taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF)**, prévue à l'article 235 *ter* ZF du code général des impôts, dont sont redevables les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs dont le chiffre d'affaires est supérieur à 300 millions d'euros.

En raison de la suppression du CAS, le produit de la TAT n'est plus affecté qu'à l'AFITF, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012, lequel sera relevé en 2021 de 557 millions d'euros à 566,7 millions d'euros.

(1) Voir notamment : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 du compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », avril 2020.

La CST et la TREF qui, dans les faits, étaient uniquement acquittées par la SNCF, pour ses activités de train à grande vitesse (TGV), sont conservées et leur produit est affecté au budget général.

Au total, les recettes de ces taxes pour 2021 sont estimées à 293 millions d'euros ⁽¹⁾.

La suppression du CAS constitue une première étape positive dans la réforme du financement des TET. Toutefois, **le maintien de la CST et de la TREF pose problème dans un contexte d'ouverture à la concurrence**. L'exploitation des TET pouvant être assurée par des opérateurs autres que SNCF Voyageurs, tout ou partie du produit de la CST et de la TREF, uniquement acquittée par la SNCF, pourra bénéficier à un de ses concurrents. Cela désavantagerait le développement de l'opérateur ferroviaire français et pourrait à terme freiner le développement du train en France, alors même qu'il s'agit du mode de transport de masse le moins polluant. Dès lors, **les rapporteurs spéciaux tiennent à affirmer leur soutien au travail engagé par la DGITM sur l'évolution des taxes ferroviaires, qu'ils espèrent voir aboutir pour le projet de loi de finances pour 2022.**

c. Les dépenses liées à la compensation du déficit d'exploitation des TET pour 2021

À compter de 2021, les dépenses liées à la compensation du déficit d'exploitation des TET seront retracées sur la nouvelle sous-action n° 44-06 de l'action 44 *Transports collectifs* du programme 203. En 2021, ces dépenses s'élèveront à 293 millions d'euros en crédits de paiement et comprendront :

– les contributions versées à la SNCF en tant qu'exploitant des lignes TET, visant à compenser une partie du déficit d'exploitation de ces lignes, dont le montant fixé par la convention 2016-2020 prolongée en 2021 s'élève à 220 millions d'euros ;

– les contributions versées par l'État aux régions au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des lignes TET antérieurement conventionnées par l'État et conventionnées par les régions à compter de 2017, dont le montant résultant des conventions signées entre l'État et les régions s'élève à 71,8 millions d'euros ;

– les dépenses liées à l'exercice par l'État de ses responsabilités d'autorité organisatrice des TET (enquêtes sur la qualité de service, frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique), pour 1 million d'euros.

(1) *Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2021, article 28, page 246.*

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'EXPLOITATION
DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE**

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
01 – Contribution à l'exploitation des TET	234,5	220,2	– 6,1 %	234,5	220,2	– 6,1 %
02 – Contributions versées aux régions au titre de l'exploitation des TET antérieurement conventionnés	76,7	71,8	– 6,4 %	76,7	71,8	– 6,4 %
03 – Frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs à l'exploitation des TET	1,5	1,0	– 33,3 %	1,5	1,0	– 33,3 %
Total	312,7	293,0	– 6,3 %	312,7	293,0	– 6,3 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performance du programme 203.

Le montant des dépenses prévisionnelles est donc en baisse par rapport à 2020, ce qui traduit, d'une part, la réduction programmée de 4,9 millions d'euros de la contribution versée par l'État à la région Centre-Val de Loire conformément à la convention conclue avec cette région et, d'autre part, la diminution du montant de la compensation à verser à SNCF Voyageurs pour l'exploitation des TET de 14,3 millions d'euros. En outre, les dépenses prévisionnelles de l'État en tant qu'autorité organisatrice des TET baissent de 500 000 euros.

Seule une partie des crédits de paiement prévus pour couvrir la compensation d'exploitation des TET au titre de l'année 2021 sera effectivement consommée en 2021. En effet, en application de la convention d'exploitation des TET, un acompte d'un montant égal à 90 % de la compensation prévisionnelle doit être versé à l'exploitant durant l'année n, le solde de la compensation n'étant versé qu'au début de l'année n+ 1, après contrôle par l'État de l'exécution réelle du service. En conséquence, une partie des crédits de paiement ouverts en loi de finances pour 2021 sera reportée en 2022.

2. Le développement des infrastructures de transports collectifs

L'action 44 finance également le développement des transports collectifs (sous-action n° 44-01).

Hors Île-de-France, l'État participe au financement du développement du réseau de transports collectifs en site propre, sous la responsabilité des collectivités territoriales, dans le cadre d'appels à projets dont le financement est apporté directement par l'AFITF.

En Île-de-France, le développement des transports collectifs doit permettre de réduire la saturation des réseaux de transports collectifs. Les projets de transports collectifs en site propre (métro, tramway) sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage

d'Île-de-France Mobilités ou de la RATP tandis que les projets ferroviaires destinés au trafic régional (Transilien) sont réalisés par SNCF-Réseau. Leur financement est principalement supporté par la région, l'État et les autres collectivités locales dans le cadre du CPER Île-de-France.

La participation de l'État aux dépenses d'infrastructures de transports collectifs en Île-de-France est aussi financée par des **fonds de concours de l'AFITF** (262,3 millions d'euros). En 2021, ces fonds de concours permettront de financer des projets inscrits au CPER, notamment le prolongement du RER E, de la ligne 11 du métro et du tramway.

Outre les financements apportés par l'État dans le cadre de l'action 44 du programme 203, **un nouveau contrat pluriannuel est en cours de négociation entre Île-de-France Mobilités et la RATP** pour couvrir la période allant de 2021 à 2025, date de l'ouverture à la concurrence du marché des bus. Le nouveau contrat inclura notamment un programme d'investissements visant à moderniser et « verdir » la flotte de l'opérateur de mobilités, en remplaçant les 4 700 bus diesel encore en activité par des bus électriques, roulant au gaz naturel ou hybrides. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent de ces investissements qui permettront de faire circuler des matériels roulants plus respectueux de l'environnement.**

3. La question de la compensation des pertes résultant de la crise de la covid-19 pour les autorités organisatrices de la mobilité

Dans le rapport du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽¹⁾, les rapporteurs spéciaux avaient alerté sur la baisse des recettes du versement mobilité et sur l'impact de la crise sur les autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Malgré la nécessité de maintenir les circulations afin d'assurer la mobilité du pays et de permettre le respect de la distanciation sociale dans les transports en commun, les AOM doivent néanmoins faire face à une nette baisse de la fréquentation, les usagers étant incités à rester chez eux.

Les pertes pour le transport urbain pourraient atteindre jusqu'à 4 milliards d'euros en 2020. Pour la seule région Île-de-France, les pertes sont estimées à 2,6 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros de versement mobilité prévu à l'article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales et 1,6 milliard d'euros de recettes tarifaires. Si rien n'est fait, les AOM seront confrontées à un choix difficile entre la réduction des services de transport et des investissements ou l'augmentation des impôts locaux.

Dans la loi troisième loi de finances rectificative pour 2020, l'État a décidé de compenser une partie de ces baisses de recettes à hauteur de 425 millions

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

d'euros, majoré pour l'Île-de-France afin de tenir compte des hausses de taux intervenues entre 2017 et 2019.

Le 8 septembre, l'État et la région Île-de-France ont également conclu un accord dans lequel l'État accepte de verser à Île-de-France Mobilités (IDFM) une subvention couvrant 80 à 100 % des pertes de recettes du versement mobilité ainsi qu'une avance remboursable de 1,17 à 1,44 milliard d'euros, à taux zéro et remboursable sur seize ans pour couvrir une partie des pertes de recettes voyageurs.

Pour 2021, l'enjeu est de trouver un accord similaire pour les autres régions, afin de couvrir une partie des pertes de recettes commerciales. Les rapporteurs spéciaux appellent donc de leurs vœux la mise en œuvre d'une avance remboursable ou de tout autre mécanisme qui permettrait aux AOM d'étaler le coût de la crise dans le temps sans réduire la qualité des services rendus et le niveau des investissements prévus.

Les rapporteurs se félicitent que des mesures en ce sens soient inscrites dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, pour 1,9 milliard d'euros. Ainsi, deux nouveaux programmes sont créés au sein du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* :

– un programme 827 *Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19*, doté de 1,175 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– un programme 828 *Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19*, doté de 750 millions d'euros.

4. Des moyens renforcés pour la Société du Grand Paris (SGP)

Comme pour tous les opérateurs du programme 203, le budget de la Société du grand Paris (SGP) s'inscrit dans un contexte contraint. La crise de la covid-19 induit des retards d'origines variées (retard de six à huit semaines lié à l'arrêt des chantiers pendant le confinement, retard induit par les pertes de cadences et la désynchronisation, retards sur les procédures) qui entraîneront un décalage de certains projets.

Pour les sections des lignes 16 et 17 comme pour les objectifs fixés en vue des jeux olympiques et paralympiques de 2021, une expertise est en cours visant à confirmer l'impossibilité de mettre en service le système complet et à ouvrir des possibilités de scénarios simplifiés d'exploitation. **La rapporteure spéciale Zivka Park ne peut que réitérer son soutien à la réalisation de la ligne 17 Nord, essentielle pour dynamiser le bassin économique de l'est du Val d'Oise.**

a. Des recettes affectées en légère augmentation

Pour piloter le déploiement du Grand Paris express et lever 35 milliards d’euros d’emprunt entre 2018 et 2030, la SGP s’est vue affecter des ressources fiscales prélevées sur les contribuables franciliens.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES TAXES AFFECTÉES À LA SGP

(en millions euros)

	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage	544	591	+ 8,6%
Taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France	10	16	+ 60,0%
Taxe spéciale d’équipement	117	70	- 40,2 %
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur le matériel roulant des lignes de transport en commun	75	75	-
Taxe additionnelle à la taxe de séjour	30	30	-
Total	776	782	+ 0,8%

Source : commission des finances d’après l’article 24 du projet de loi de finances pour 2021.

L’**article 24 du projet de loi de finances pour 2021**, qui modifie le I de l’article 46 de la loi de finances pour 2012 et détermine les ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public, **prévoit une légère hausse des recettes affectées à la SGP (+ 0,8 %)**. En 2021, l’opérateur sera affectataire :

– d’une fraction du produit de la **taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage sur les surfaces de stationnement (TSBCS)**, prévue au 2° du A du XI de l’article 36 de la loi n° 2016-1917 de finances pour 2017 ⁽¹⁾, dont le plafond augmente de 544 à 591 millions d’euros (+ 8,6 %) ;

– d’une partie du produit de la **taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France (TASS)**, prévue à l’article 1599 *quater C* du code général des impôts, dont le plafond croît de 10 à 16 millions d’euros ;

– du produit de la **taxe spéciale d’équipement (TSE)**, prévue à l’article 1609 G du code général des impôts, qui est réduit de 117 à 70 millions d’euros ;

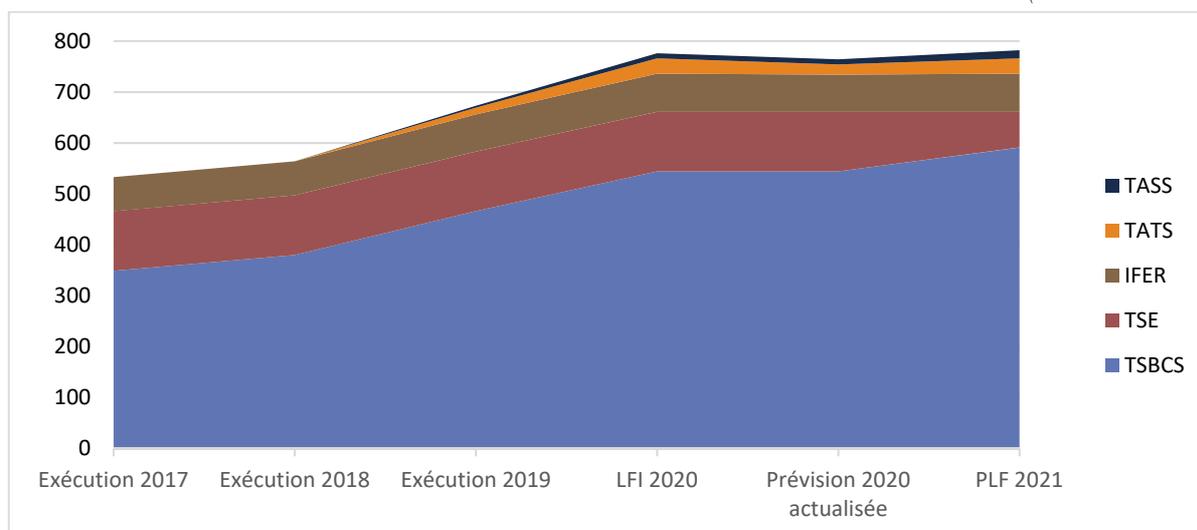
– du produit de l’**imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)** sur le matériel roulant des lignes de transport en commun, prévue à l’article 1599 *quater A bis* du code général des impôts ;

– de la part régionale de la **taxe additionnelle à la taxe de séjour (TATS)**, prévue à l’article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

ÉVOLUTION DES RECETTES AFFECTÉES À LA SGP

(en millions euros)



Source : commission des finances d'après les informations communiquées par la SGP.

Sur la base des hypothèses retenues aujourd'hui, l'encours maximal de dette sera, comme prévu, inférieur à 35 milliards d'euros et la dette sera amortie en 2070.

b. Une nouvelle hausse du plafond d'emplois

Bien qu'il s'agisse de salariés de droit privé, les emplois de la SGP sous soumis au plafond d'emplois des opérateurs de l'État.

La SGP bénéficiera en 2021 d'un schéma d'emplois permettant la création de 250 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, après une hausse de 200 ETP en loi de finances pour 2020. En conséquence, l'article 38 du projet de loi de finances pour 2021, qui fixe les plafonds des emplois des opérateurs de l'État, augmente le plafond d'emplois de la SGP de 585 à 875 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Ces hausses successives ont permis de lever les blocages créés auparavant par le plafond d'emplois imposé à la SGP, qui l'empêchait de réaliser les recrutements dont elle aurait eu besoin et l'obligeait à externaliser des fonctions qu'elle aurait pu optimiser en interne à moindres frais. **L'augmentation prévue en 2021 tient compte de la poursuite de la montée en charge du Grand Paris express et permettra à la SGP de renforcer ses capacités de pilotage.**

5. Les autres dépenses de l'action 44 Transports collectifs

L'action 44 participe également au **financement du plan vélo mis en place en 2018**. Le financement des réseaux cyclables est partagé entre la sous-action n° 44-05 du programme 203 et des versements directs de l'AFITF. Les financements de l'AFITF en 2021 sont estimés à 49,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 41,7 millions d'euros en crédits de paiement. Les projets mis en œuvre sont principalement portés par les collectivités territoriales.

L'action 44 finance aussi la **compensation versée par l'État aux entreprises ferroviaires au titre des tarifs sociaux** qu'il lui demande d'appliquer sur les services d'intérêt national dans le but de favoriser l'accès de certaines catégories sociales au transport ferroviaire (familles nombreuses, apprentis). En 2021, 19,4 millions d'euros sont prévus sur cette sous-action n° 44-03.

D. LES TRANSPORTS COMBINÉS PORTÉS PAR UN FINANCEMENT EXCEPTIONNEL DU FRET FERROVIAIRE

Les crédits budgétaires de l'action 45 *Transports combinés* du programme 203 augmentent significativement par rapport à la loi de finances pour 2020 pour atteindre 207,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 330 %) et 202,1 millions d'euros en crédits de paiement (+ 430 %) afin de financer le soutien de l'État au report modal et au développement de modes et de services de transports alternatifs à la route.

La forte augmentation des crédits provient d'un **soutien exceptionnel de 170 millions d'euros pour les exploitants de services de fret ferroviaire**, visant à améliorer la compétitivité du transport ferroviaire et à augmenter sa part modale. Ces crédits reposent notamment, conformément aux annonces du Premier ministre le 27 juillet 2020, sur le **remboursement par l'État à SNCF Réseau d'une partie des péages** de fret ferroviaire dus par les opérateurs qui seront gratuits au second semestre de 2020 (63 millions d'euros inscrits sur le budget 2020) et divisés par deux en 2021 (70 millions d'euros inscrits sur l'action 45). Le rapporteur spécial Benoit Simian se réjouit de cette mesure, qu'il avait proposée dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

Ils comprennent aussi une **aide au wagon isolé** (70 millions d'euros), dont le périmètre reste à préciser. Les rapporteurs spéciaux souhaitent insister sur l'importance de cette aide. Comme le montrent les exemples étrangers, notamment l'Autriche, le wagon isolé, qui assouplit le recours au fret ferroviaire pour les industriels, ne trouve pas d'équilibre s'il n'est pas soutenu financièrement par la puissance publique.

L'action 45 finance également :

– 27 millions d'euros **d'aides financières à l'exploitation des services de transport combiné** utilisant le chemin de fer, la voie navigable ou un service maritime à courte distance pour la partie principale du trajet et la route pour la partie complémentaire (aide au transbordement) ;

– 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement pour contribuer au **développement des autoroutes ferroviaires**, qui favorisent le report modal du transport de marchandises dangereuses de la route vers le rail (autoroute ferroviaire alpine, lignes Perpignan-Luxembourg, Perpignan-Calais et Calais-Orbassano ainsi que la future ligne Rungis-Calais).

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 2301 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de loi de finances pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les transports combinés bénéficieront en outre de crédits de l'AFITF à hauteur de 29 millions d'euros en 2021. Toutefois, ces crédits ne sont pas encore inscrits sur l'action 52 dans la mesure où leur mode de gestion n'est pas encore arrêté (financement direct de l'agence ou fonds de concours au programme 203).

E. LE FINANCEMENT DES VOIES NAVIGABLES MARQUÉ PAR LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL

Les crédits affectés à l'action 42 *Voies navigables* du programme 203 sont en léger retrait par rapport à la loi de finances pour 2020 (– 0,9 %).

La subvention pour charges de service public versée à Voies navigables de France (VNF) est en diminution de 250,47 millions d'euros en 2020 à **248,28 millions d'euros en 2021**. Toutefois, la subvention versée par l'État représente moins de la moitié des ressources de VNF (42 % en 2020), dont le budget repose aussi sur le produit de la redevance hydraulique (127,5 millions d'euros soit 22 % des recettes), sur des investissements de l'AFITF (20 %), sur des cofinancements des collectivités territoriales en contrepartie d'opérations d'investissement locales (6 %) ainsi que sur des ressources propres (10 %).

Les **ressources propres de VNF** – péages de navigation pour le fret et le tourisme, redevances domaniales et diverses autres recettes tirées d'activités hydroélectriques – **devraient être en léger retrait en 2021** par rapport au budget initial pour 2020, mais plus élevées que l'exécution 2020.

S'agissant des **fonds de concours de l'AFITF**, ils sont estimés pour 2021 à 2,8 millions d'euros pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales relevant de l'État et gérées par ses services déconcentrés et 120 millions d'euros au titre de la modernisation du réseau fluvial. Les investissements dans la modernisation du réseau fluvial seront par ailleurs complétés par des crédits du plan de relance, qui devraient également transiter par l'AFITF.

L'article 38 du projet de loi de finances prévoit aussi une baisse de – 99 ETP. Cette baisse n'est pas surprenante, dans la mesure où l'opérateur présente une pyramide des âges avancée qui l'amène à perdre près d'un quart de ses effectifs entre 2020 et 2025.

Cette baisse s'inscrit **dans le cadre de la modernisation du réseau fluvial, des ouvrages et des équipements** avec, notamment, l'automatisation et la téléconduite des barrages et des écluses, qui permettent d'augmenter la productivité des agents ainsi que la sécurité de la navigation fluviale pour les usagers.

F. LE FINANCEMENT DES FONCTIONS SUPPORT CONSOLIDÉ EN RAISON DE LA BUDGÉTISATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE (EPSF)

L'action 47 *Fonctions support* comprend les **dépenses transversales du programme 203**. Elle regroupe, d'une part, les dépenses d'études générales et de prospective et, d'autre part, les dépenses de logistique de la DGITM. Sont notamment couvertes les dépenses d'informatique, de documentation et d'impression, de formation professionnelle, les frais de mission et de représentation, le remboursement des mises à disposition de personnels.

L'action regroupe également les **dépenses de fonctionnement de services de l'État ou d'organismes sans personnalité morale** dont la gestion est rattachée au programme : le bureau enquêtes accidents des transports terrestres, le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés, le centre d'études des tunnels, le centre national des ponts de secours, le Secrétariat général du tunnel sous la Manche.

L'augmentation des crédits de 29,4 millions d'euros à 41,1 millions d'euros résulte de la **budgetisation de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)**. Jusqu'ici principalement financé par des taxes affectées, notamment le « droit de sécurité » qui consistait en une taxe de 0,5 % sur les péages ferroviaires, et qui est supprimé à l'article 24 du projet de loi de finances pour 2021, l'EPSF sera désormais financé par une subvention pour charges de service public versée sur la sous-action n° 47-04 du programme 203 (13,2 millions d'euros en 2021).

Sur la sous-action n° 47-04 du programme 203, est aussi prévue la subvention pour charges de service public versée à l'**Autorité de régulation des transports (ART)** pour 11,4 millions d'euros, un montant identique à 2020. En outre, pour tenir compte des nouvelles missions confiées à l'ART en 2020, l'article 40 du projet de loi de finances pour 2021 augmente le plafond d'emplois de l'autorité de 94 à 101 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

III. LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 355 *CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRIS PAR L'ÉTAT EN 2021*

La réforme du système ferroviaire actée dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire ⁽¹⁾ s'était accompagnée de la décision de l'État de reprendre 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau, dont 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022. Cette décision a été mise en œuvre, pour la première phase de 25 milliards d'euros, dans la loi de finances initiale pour 2020.

Cette reprise de dette devait permettre à SNCF Réseau d'économiser environ 1 milliard d'euros de frais financiers par an et ainsi renforcer ses marges de manœuvre financières. En contrepartie, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire imposait au gestionnaire d'infrastructure de réaliser des efforts de productivité accrus, d'augmenter ses investissements en vue d'accélérer les travaux de modernisation du réseau ferroviaire et d'atteindre un équilibre financier en 2024 et un *cash flow* positif en 2026.

La prise en compte de ces mesures devait aboutir à un nouveau contrat pluriannuel de performance, actualisant celui qui avait été établi entre l'État et SNCF Réseau en 2017, mais ce contrat n'est toujours pas signé.

La crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19 a des conséquences défavorables sur l'évolution de l'endettement de SNCF Réseau.

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI SUIT LA TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT PRÉVUE

Le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* a été créé par la loi de finances pour 2020 pour porter les charges d'intérêt résultant de la reprise d'une partie de la dette du gestionnaire d'infrastructure. Il doit ainsi permettre de suivre l'évolution du coût de cette reprise de dette pour l'État.

Les crédits du programme 355 sont en hausse de 408 millions d'euros en loi de finances pour 2020 à 692 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021 (+ 69 %). Ils correspondent aux charges d'intérêt résultant de la reprise de dette. Toutefois, les remboursements d'échéances en principal constituent des opérations de trésorerie gérées par l'Agence France Trésor et ne donnent pas lieu à consommation de crédits budgétaires. Le programme 355 fonctionne en miroir avec la première section du compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*, pour laquelle les dépenses du programme 355 constituent une recette.

(1) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

En 2020, 1,7 milliard d’euros de principal ont été amortis. Début 2021, le taux d’intérêt moyen est estimé à 3,17 % pour les emprunts à taux fixe et de 1,95 % pour les emprunts indexés sur l’inflation.

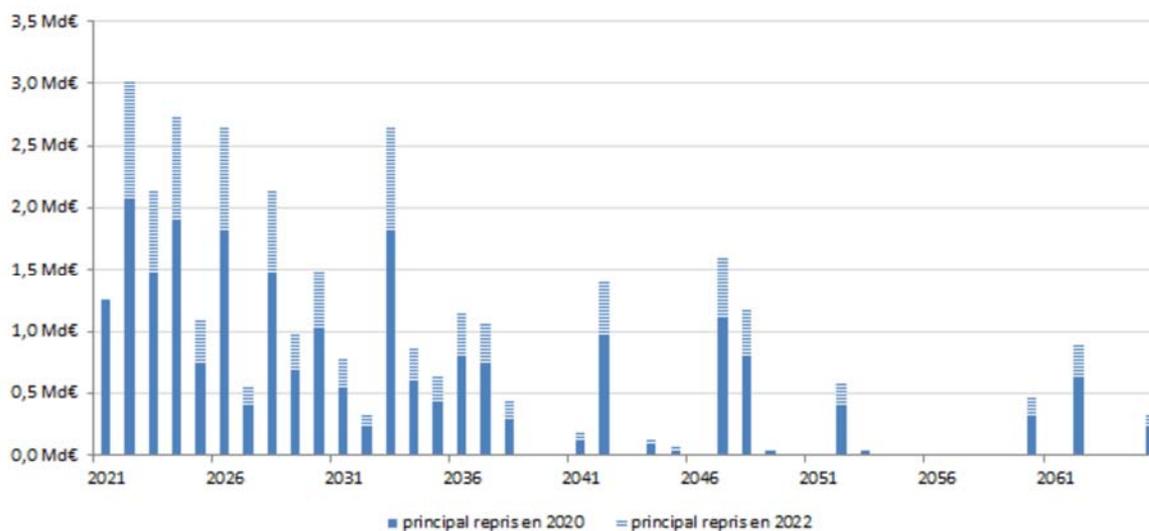
**VENTILATION PAR CATÉGORIE D’EMPRUNTS
DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L’ÉTAT**

	Montant (en milliards d’euros)	Proportion (en pourcentage)
Emprunts à taux fixes	21,1	90,7 %
Emprunts à taux variables	1,2	5,1 %
Emprunts indexés sur l’inflation	1,0	4,2 %
Total	23,3	—

Source : projet annuel de performance du programme 355 annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Début 2021, la structure des engagements par année d’amortissement du principal est la suivante :

**VENTILATION PAR ANNÉE D’ÉCHÉANCE DU PRINCIPAL
DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L’ÉTAT**



Source : projet annuel de performance du programme 355 annexé au projet de loi de finances pour 2021.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU FRAGILISÉE EN 2020

Comme les rapporteurs spéciaux l'avaient indiqué dans le rapport du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽¹⁾, **SNCF Réseau est confrontée à de lourdes pertes en 2020** en raison, d'une part, des mouvements sociaux liés au projet de loi de réforme des retraites et, d'autre part, à la crise liée à l'épidémie de la covid-19.

Sur la base des prévisions faites lors de la clôture des comptes du premier semestre, les pertes de SNCF Réseau devraient s'établir à environ 2,6 milliards d'euros en 2020, dont 1 milliard d'euros s'explique par l'effet cumulé des grèves et de la crise sanitaire. La dette financière nette du gestionnaire d'infrastructure devrait s'établir à 28 milliards d'euros (en normes FR) à la fin de l'année 2020.

En conséquence, les crédits du **plan de relance** destinés aux infrastructures de transports, présentés dans le IV de la première partie du présent rapport, comprennent un soutien de l'État à SNCF Réseau visant à effacer les pertes subies en 2020 afin de permettre au gestionnaire d'infrastructure de maintenir le niveau des investissements prévus pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire, sans remettre en cause la trajectoire d'endettement et l'objectif d'équilibre financier.

En complément du plan de relance, **la SNCF pourrait envisager des cessions d'actifs, mais uniquement sur des actifs non stratégiques**. Le groupe souhaite continuer à développer le transport de voyageurs en gardant un panel d'activités diversifié, afin de maximiser les profits, pour pouvoir faire jouer la solidarité en interne et réinvestir les dividendes dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire. Cette stratégie, que les rapporteurs spéciaux valident entièrement, suppose, notamment, que la SNCF conserve ses filiales Keolis et Geodis. S'agissant de Geodis, la crise liée à l'épidémie de la covid-19 a par ailleurs montré l'importance stratégique de conserver en France une entreprise de la logistique d'envergure mondiale.

La SNCF a indiqué aux rapporteurs spéciaux que les **cessions d'actifs fonciers non utilisés** avaient pu lui rapporter **200 millions d'euros par an** sur les derniers exercices. Les rapporteurs s'en félicitent et encouragent le groupe ferroviaire à poursuivre ses opérations de valorisation du foncier.

Le **contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau** aurait dû être signé dans le courant de l'année 2019 pour s'appliquer à la période 2020-2029. Toutefois cette signature a été retardée par les mouvements sociaux liés au projet de loi de réforme des retraites puis par la crise liée à l'épidémie de la covid-19.

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

L'annonce du plan de relance, dont va bénéficier la SNCF, permettra de relancer le processus, une fois que les enveloppes et le calendrier de financement auront été précisément arrêtés. Il sera nécessaire de tenir compte de l'impact de la crise sur le gestionnaire d'infrastructure, sa trajectoire financière et son programme d'investissements, ainsi que des mesures prévues dans le cadre du plan de relance afin de limiter ces impacts et de permettre à SNCF Réseau de poursuivre son effort en matière de remise en état du réseau ferroviaire.

Idéalement, l'objectif serait de pouvoir finaliser le projet de contrat fin 2020 ou début 2021 pour entamer la phase de concertation de quatre à six mois avant de le signer. Toutefois, aucune date précise n'a pu être communiquée aux rapporteurs.

IV. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE AFFECTÉS AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

En 2021, les infrastructures et services de transports bénéficieront également des crédits du plan de relance.

La plupart de ces crédits sont regroupés au sein de la mission *Plan de relance*, pour un total de 2,45 milliards d’euros en autorisations d’engagement et de 557 millions d’euros en crédits de paiement en 2021, qui comprennent :

- un plan de soutien au secteur ferroviaire de 650 millions d’euros en autorisations d’engagement ;

- un soutien aux mobilités du quotidien de 900 millions d’euros en autorisations d’engagement ;

- un plan d’accélération des travaux d’infrastructures de transport de 550 millions d’euros en autorisations d’engagement ;

- un soutien au développement et à la modernisation du réseau routier national ainsi qu’au renforcement des ponts de 350 millions d’euros en autorisations d’engagement.

LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DESTINÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions euros)

Objet	Total annoncé *	Ouverts dans le cadre du PLF pour 2021		Prévisions 2022-2024
		AE	CP	CP
Recapitalisation SNCF	4 100	4 100	4 100	0
Soutien au secteur ferroviaire	650	650	173	477
Mobilités du quotidien	1 200	900	91	809
Accélération des travaux d’infrastructures de transport	550	550	205	345
Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts	350	350	88	262
Total	6 850	6 550	4 657	1 893

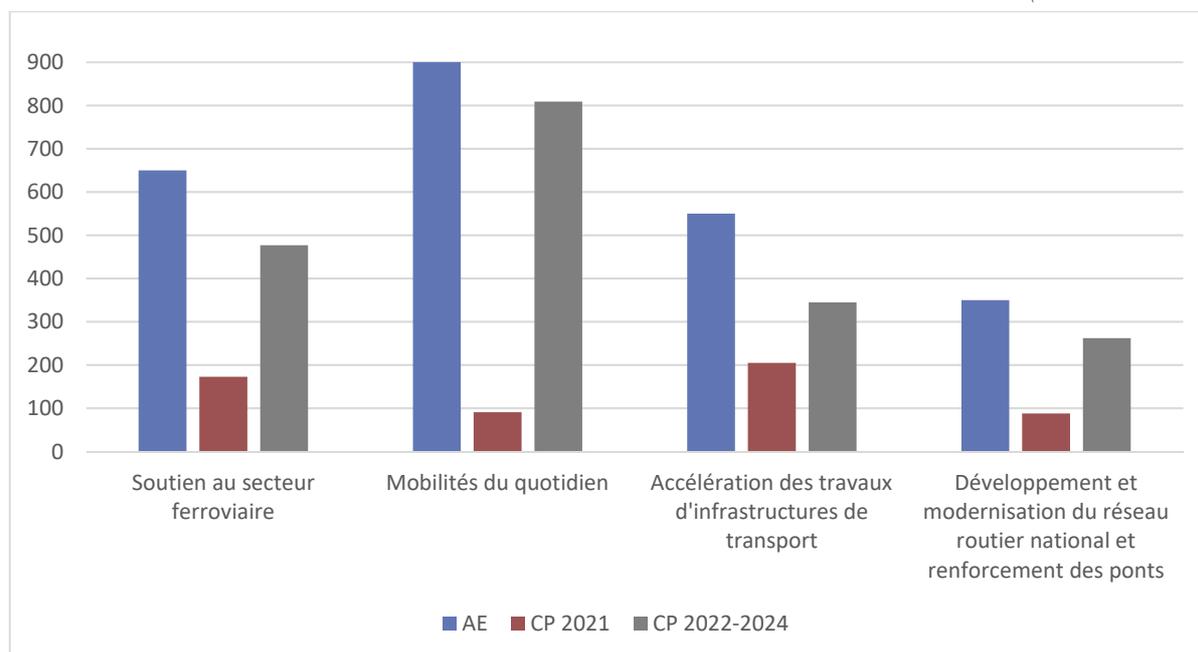
* Il s’agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance, le 3 septembre 2020, et qui figure dans le dossier de presse mis en ligne par le Gouvernement.

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires et les chiffres communiqués par la direction du budget.

Néanmoins, il faut également tenir compte des 4,1 milliards d’euros annoncés pour la **recapitalisation du groupe SNCF au profit de SNCF Réseau**, qui ne transiteront pas par la mission *Plan de relance*.

LES CRÉDITS DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE* DESTINÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires et les informations communiquées par la direction du budget.

A. UN PLAN DE SOUTIEN DE 4,75 MILLIARDS D'EUROS AU PROFIT DU SECTEUR FERROVIAIRE

Le plan de relance comprend un soutien de 4,75 milliards d'euros au secteur ferroviaire, qui comprend 4,1 milliards d'euros de recapitalisation du groupe SNCF et 650 millions d'euros de crédits budgétaires inscrits sur l'action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* de la mission *Plan de relance*.

1. La recapitalisation du groupe SNCF au bénéfice de SNCF Réseau

Dans le cadre du plan de relance, le **Gouvernement a annoncé une recapitalisation du groupe SNCF au bénéfice du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau à hauteur de 4,1 milliards d'euros.**

Ces crédits ne transiteront pas par la mission *Plan de relance*. Ils seront versés via le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, qui sera lui-même abondé par le 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* créé par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Le soutien de l'État vise à effacer les pertes subies par SNCF Réseau en 2020 afin de lui permettre de maintenir un niveau d'investissement de 2,9 milliards d'euros par an pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire, sans remettre en cause la trajectoire d'endettement et l'objectif d'équilibre financier fixés dans le cadre de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire ⁽¹⁾.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les 4,1 milliards d'euros annoncés comprennent notamment :

– 2,3 milliards d'euros pour combler les pertes subies par SNCF Réseau en 2020 en raison des mouvements sociaux liées au projet de loi de réforme des retraites et à la crise sanitaire ;

– 1,5 milliard d'euros permettant de compenser les coûts qui n'étaient pas intégrés dans la trajectoire budgétaire fixée en 2018, notamment le financement des techniques alternatives au glyphosate, utilisé pour l'entretien des voies ferrées, ainsi que l'entretien des ouvrages de franchissement en application de la « loi Didier » ⁽²⁾ ;

– une enveloppe d'environ 300 millions d'euros dont le montant et l'affectation, à l'heure où ce rapport est écrit, ne sont pas encore arbitrés.

Ces 4,1 milliards seront notamment destinés à financer le coût de la reprogrammation des chantiers reportés en 2020, le renforcement de la politique de sécurisation des passages à niveau, l'amélioration de l'accessibilité des gares pour les personnes à mobilité réduite et l'entretien des lignes de desserte fine du territoire relevant du réseau structurant financé à 100 % par SNCF Réseau.

Les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer ce plan de soutien au bénéfice de SNCF Réseau, indispensable pour permettre au gestionnaire d'infrastructure de poursuivre son plan de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire, et pour respecter les engagements pris dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et dans la loi d'orientation des mobilités.

Néanmoins, **les rapporteurs regrettent le manque d'information mis à leur disposition**, s'agissant à la fois de la répartition des crédits qui n'est pas encore finalisée, des modalités de versement qui ne sont détaillées dans aucune des annexes budgétaires, de la date du mouvement des crédits qui pourraient intervenir dès 2020 sans qu'on en ait la certitude et même du montant définitif des crédits qui s'élèveraient plus précisément à 4,05 milliards d'euros.

(1) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

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

2. Un plan de soutien au secteur ferroviaire de 650 millions d'euros

Le plan de relance prévoit aussi **un plan de soutien au secteur ferroviaire de 650 millions d'euros**, qui est inscrit sur l'action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

En 2021, ce plan de soutien au secteur ferroviaire bénéficiera de **650 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 173 millions d'euros en crédits de paiement**. 193 millions d'euros seront décaissés en 2022 et 284 millions d'euros restants le seront en 2023 et 2024 ⁽¹⁾.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les 650 millions d'euros annoncés se répartissent de la manière suivante :

- 300 millions d'euros pour la régénération des lignes de desserte fine du territoire ;
- 250 millions d'euros pour le développement des infrastructures multimodales de fret ferroviaire ;
- 100 millions d'euros pour relancer l'offre de trains de nuit.

Les rapporteurs spéciaux saluent ce plan de soutien ambitieux, qui permettra d'améliorer la qualité du réseau ferroviaire et les prestations offertes à plusieurs niveaux.

a. Le soutien indispensable à la régénération des lignes de desserte fine du territoire

Dans le cadre du plan de soutien au secteur ferroviaire, l'État prévoit 300 millions d'euros pour soutenir la régénération des lignes de desserte fine du territoire. Cette dernière étant en partie cofinancée dans le cadre du volet ferroviaire des CPER, il faut ajouter aux crédits de l'État ceux que budgétiseront les régions.

Les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer ce soutien aux lignes de desserte fine du territoire – dont beaucoup sont menacées de ralentissements, voire d'arrêts de circulations à court ou moyen terme – qui constituent un mode de transport essentiel pour désenclaver les territoires ruraux, augmenter l'offre dans les zones les moins denses et les relier aux zones urbaines.

Le plan de relance doit permettre d'accélérer le plan d'actions mis en œuvre par le Gouvernement depuis la publication du rapport Philizot ⁽²⁾, qui prévoit de classer les lignes selon trois catégories : les lignes structurantes conservées par l'État et financées à 100 % par SNCF Réseau (environ 1 500 kilomètres), les lignes cogérées et cofinancées par l'État et les régions *via* les

(1) Source : d'après le rythme de décaissement des crédits communiqué par la direction du budget et qui figure dans l'annexe n° 46 relative aux missions Plan de relance et Plan d'urgence face à la crise sanitaire.

(2) Rapport Philizot sur le devenir des lignes de desserte fine des territoires, février 2020.

CPER (6 500 kilomètres) et les lignes transférées aux et financées par les régions à leur demande (1 000 kilomètres). Dans ce cadre, les régions Grand Est et Centre Val de Loire ont d'ores et déjà signé un accord avec l'État. Les crédits du plan de relance contribueront au financement de ces accords État-région.

Toutefois, les rapporteurs s'interrogent sur le niveau des crédits annoncés par rapport aux besoins identifiés dans le rapport Philizot, qui indiquait que le « besoin de financement global est évalué par SNCF Réseau à 7,6 milliards d'euros jusqu'en 2028, dont 6,4 milliards restant à engager à partir de 2020 », ce qui représente plus de 700 millions d'euros par an entre 2020 et 2028. Les rapporteurs invitent le Gouvernement à clarifier le montant exact des crédits du plan de relance consacrés aux lignes de desserte fine du territoire ainsi que leur articulation avec les budgets des régions.

b. Le développement des infrastructures multimodales de fret ferroviaire

Le plan de soutien au secteur ferroviaire comprend 250 millions d'euros de l'État pour accélérer le développement des infrastructures multimodales de fret ferroviaire, qui s'additionneront avec les dépenses engagées par les régions dans le cadre des CPER.

Ce plan s'inscrit dans le cadre de la stratégie pour le développement du fret ferroviaire en cours d'élaboration en application de l'article 178 de la loi d'orientation des mobilités, qui doit permettre d'augmenter la part modale du fret ferroviaire dans le transport de marchandises, laquelle a chuté à environ 8 % en 2020, contre 18 % en Allemagne, 32 % en Autriche et même 35 % en Suisse. **Les rapporteurs se félicitent de ce soutien au fret ferroviaire, peu émetteur de gaz à effet de serre, qui constitue un élément important dans la stratégie de « décarbonation » des transports et de « neutralité carbone » en 2050.**

Le fret ferroviaire souffre aujourd'hui d'un manque de compétitivité par rapport au transport routier de marchandises, qui résulte d'un coût financier supérieur pour les entreprises, mais aussi d'un manque de souplesse du fait des contraintes en termes d'horaires et de quantités transportées, ainsi que d'un déficit de sillons, qui sont souvent saturés par le transport de voyageurs, notamment en Île-de-France.

D'après les informations mises à la disposition des rapporteurs spéciaux, **le développement des infrastructures multimodales de fret ferroviaire doit, dans les grandes lignes, permettre d'adapter le réseau ferroviaire** en développant des lignes « capillaires » pour rapprocher les entreprises des lieux de production (usines, silos à céréales), des plateformes logistiques et des ports. Les crédits engagés doivent aussi contribuer à la réduction des « nœuds ferroviaires » en permettant à SNCF Réseau de mieux prendre en compte la compétitivité du fret dans la programmation de ses travaux.

Outre les aménagements d'infrastructure, le développement du fret ferroviaire passe aussi par le **déploiement de solutions technologiques innovantes**. Ainsi, 30 millions d'euros, qui transiteraient *via* l'AFITF, devraient être consacrés à l'innovation et la digitalisation du fret ferroviaire.

Dans cette perspective, **les rapporteurs spéciaux proposent de mettre en place des outils visant à inciter les entreprises du transport et de la logistique à installer des entrepôts au plus près des infrastructures de transport dans le but de contribuer au développement du fret ferroviaire ou fluvial**. En l'état actuel du droit, il n'existe que des aides au raccordement sur le réseau ferroviaire ou à la réhabilitation des friches industrielles. Ces aides ne sont pas assez incitatives pour encourager l'implantation des entrepôts à l'embranchement d'une voie ferrée ou d'un fleuve, ce qui contribue au déficit de compétitivité du fret ferroviaire par rapport au transport routier de marchandises. Dès lors, les rapporteurs appellent de leurs vœux la mise en place d'outils plus incitatifs, comme une fiscalité privilégiée.

c. La relance de l'offre de trains de nuit

Le plan de soutien au secteur ferroviaire prévoit aussi 100 millions d'euros pour relancer les offres de trains de nuit. Environ 50 millions d'euros permettront de rénover cinquante voitures pour reconstituer un parc de matériel roulant adapté et 50 millions d'euros serviront à améliorer l'accueil des passagers en gare.

Du fait de la suppression des lignes déficitaires, il n'existe plus aujourd'hui que deux lignes de trains de nuit : Paris-Briançon et Paris-Cerbères. Le plan de relance doit permettre de relancer entre 2022 et 2024 des offres supplémentaires, à commencer par les lignes Paris-Nice et Paris-Tarbes.

Le soutien aux trains de nuit participe de la stratégie de « décarbonation » des transports et doit permettre à la France de tenir son engagement de parvenir à la « neutralité carbone » en 2050.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN

Le plan de relance prévoit également un soutien aux mobilités du quotidien pour développer le vélo et les transports en commun. Lors de la présentation du plan de relance, le Gouvernement avait annoncé un soutien à hauteur de 1,2 milliard d'euros ⁽¹⁾.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs, 300 millions d'euros devraient « a priori être territorialisés aux échelons régionaux, dont 200 millions d'euros pour le vélo et 100 millions d'euros pour les transports en commun en province » ⁽²⁾. Ces crédits ne semblent pas transiter par la mission *Plan de relance*.

(1) Il s'agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance, le 3 septembre 2020, et qui figure dans le dossier de presse mis en ligne par le Gouvernement.

(2) Source : réponses écrites de la DGITM en marge de l'audition organisée avec les rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances pour 2021.

Les crédits inscrits sur l’action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie de la mission Plan de relance* s’élèvent à 900 millions d’euros en autorisations d’engagement et 91 millions d’euros en crédits de paiement pour 2021. Les 809 millions d’euros restant devraient être décaissés entre 2022 et 2024 ⁽¹⁾.

Les projets financés seront décidés par les collectivités territoriales, c’est pourquoi ils ne sont pas encore tous formellement identifiés. Ils seront sélectionnés au travers d’appels à projets, dans les domaines du vélo (pistes cyclables) ou des transports collectifs urbains de province (métro, tramway, bus à haut niveau de service, pôles d’échanges). En Île-de-France, les projets accélérés le seront dans le cadre du contrat de plan État-région.

D’après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, les 900 millions d’euros engagés en 2021 pour les mobilités du quotidien se répartissent de la manière suivante :

– 670 millions d’euros sont dédiés au volet « transports collectifs » du CPER Île-de-France ;

– 200 millions d’euros permettront de financer des projets de métro hors Île-de-France ;

– 30 millions d’euros sont destinés aux études et travaux préparatoires relatifs aux « RER métropolitains ».

Néanmoins, le projet annuel de performance du programme 362 de la mission *Plan de relance* indique : « en matière de vélo, l’objectif est une accélération sans précédent de travaux d’aménagement de réseaux cyclables. À cette fin, il est prévu de consacrer 100 millions d’euros en autorisations d’engagement à l’abondement du fonds existant de 50 millions d’euros par an » ⁽²⁾.

Les rapporteurs spéciaux regrettent la divergence des informations qui leur ont été communiquées et déplorent que les arbitrages n’aient pas été réalisés pour permettre à l’Assemblée nationale d’examiner dans les détails ce plan de soutien aux mobilités du quotidien. Ils invitent le Gouvernement à clarifier le montant des crédits déployés pour le vélo.

(1) Source : d’après le rythme de décaissement des crédits communiqué par la direction du budget et qui figure dans l’annexe n° 46 relative aux missions *Plan de relance* et *Plan d’urgence* face à la crise sanitaire.

(2) *Projet annuel de performance du programme 362 Écologie de la mission Plan de relance* annexé au projet de loi de finances pour 2021, page 41.

1. Le développement des infrastructures cyclables

Le plan de soutien aux mobilités du quotidien prévoit de favoriser le développement du vélo en accélérant le déploiement des réseaux cyclables.

Les investissements envisagés pour développer les infrastructures cyclables se rajoutent aux crédits du plan « vélo et mobilités activités » mis en place en septembre 2018, qui prévoit de **tripler la part modale du vélo pour la porter de 3 % en 2018 à 9 % en 2024**. D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, la part modale du vélo aura presque doublé en 2020, ce qui constitue un premier signal très encourageant dans la stratégie de lutte contre les émissions polluantes dues aux transports.

Le fonds « vélo et mobilités activités » est doté de 350 millions d'euros sur sept ans, soit 50 millions d'euros par an, inscrits sur l'action 44 *Transports collectifs* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Les 100 à 200 millions d'euros prévus dans le cadre du plan de relance constituent donc une augmentation significative susceptible d'accélérer le déploiement des réseaux cyclables.

Dans les **zones urbaines**, l'accélération des travaux d'aménagement des réseaux cyclables permettra de pérenniser les pistes provisoires matérialisées lors de la crise liée à l'épidémie de la covid-19 avec des aménagements définitifs lorsque la fréquentation de ces pistes aura démontré tout leur intérêt. Il s'agira notamment de sécuriser les pistes ou encore d'organiser le franchissement de carrefours complexes. Dans les **territoires ruraux ou périphériques**, le plan vise à développer les réseaux cyclables insuffisamment « maillés » et à renforcer la continuité des pistes cyclables.

Le soutien aux mobilités du quotidien doit également **renforcer l'articulation du vélo avec les autres modes de transports collectifs** (trains, cars interurbains), notamment en développant les places de stationnement sécurisé pour les vélos à proximité des gares et des pôles d'échanges.

2. Le développement de l'offre de transports ferroviaires du quotidien dans les zones les plus denses

Le plan de soutien aux mobilités du quotidien prévoit également de développer l'offre de transports ferroviaires du quotidien dans les zones les plus denses.

Une partie des financements contribuera au développement des **transports en commun en Île-de-France, dans le cadre du CPER**. En effet, l'Île-de-France reste un territoire où les besoins sont considérables au vu de la saturation des lignes. Le plan de relance doit ainsi permettre d'améliorer certaines lignes régionales ferroviaires structurantes (RER E à l'ouest, tronçon central des RER B et D), de poursuivre le déploiement des tramways T3 et T1 ainsi que des bus comme les TZEN 2 et 3.

Une autre partie du plan de soutien financera le développement des transports ferroviaires du quotidien hors Île-de-France, en province et en outre-mer. Les projets soutenus seront adaptés aux caractéristiques de chaque territoire et de chaque agglomération et seront sélectionnés parmi les projets portés par les collectivités territoriales.

Il s'agira notamment de financer des lignes de bus à haut niveau, des projets de métro, comme cela est envisagé à Toulouse ou des projets de « RER métropolitains » mentionnés dans le rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités, c'est-à-dire des services ferroviaires du quotidien plus attractifs en termes de fréquence et d'amplitude à l'image du réseau francilien.

S'agissant des « RER métropolitains », le plan de relance devrait surtout permettre de lancer ou d'approfondir rapidement les études préalables dans les métropoles envisagent de mettre en place de tels services. Cela suppose notamment d'adapter les règles d'utilisation et de maintenance du réseau pour faire face à la densification des circulations et d'adapter l'infrastructure pour gérer les conflits de circulations et réduire les « nœuds ferroviaires ».

Le 9 octobre 2020, **SNCF Réseau a remis au Gouvernement un schéma directeur des services express métropolitains (SEM)** prévoyant le développement à dix ans de « RER métropolitains » dans plusieurs métropoles françaises (Bordeaux, Lille, Strasbourg, Toulouse ou Lyon). Ces SEM devraient proposer une offre de qualité, avec des trains fréquents toute la journée, des gares et des haltes aménagées et au plus près des besoins locaux ainsi qu'une bonne articulation avec les autres modes de transports. SNCF Réseau invite les régions et les grandes agglomérations à décider d'ici 2022 du niveau de service qu'elles envisagent de mettre en place afin de déployer une stratégie d'investissement cohérente, combinant déploiement de solutions technologiques et aménagement d'infrastructures.

C. L'ACCÉLÉRATION DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Le plan de relance comprend 550 millions d'euros pour l'accélération des travaux d'infrastructures de transport.

Inscrit sur l'action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*, **ce plan de soutien bénéficiera, en 2021, de 550 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 205 millions d'euros en crédits de paiement**. Les 345 millions d'euros restants seront décaissés entre 2022 et 2024 ⁽¹⁾.

Les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer la clarté des informations et des chiffres qui leur ont été communiqués à ce sujet.

(1) Source : d'après le rythme de décaissement des crédits communiqué par la direction du budget et qui figure dans l'annexe n° 46 relative aux missions Plan de relance et Plan d'urgence face à la crise sanitaire.

1. La régénération et la modernisation du réseau fluvial

Le plan d'accélération des travaux d'infrastructures comprend 175 millions d'euros pour les travaux de régénération et de modernisation du réseau fluvial, des écluses et des barrages. Ces investissements se rajoutent aux crédits existants – 214 millions d'euros en 2020 après 155 millions d'euros en 2019 – pour un total de 300 millions d'euros par an en 2021 et 2022.

L'accélération des travaux sur le réseau fluvial vise à résorber une partie des retards dans l'entretien du réseau, à fiabiliser les conditions de navigation afin de faire du fret fluvial une véritable alternative au transport routier de marchandises, mais aussi à mieux préserver la ressource en eau. Ils permettront à VNF d'accélérer la réalisation d'environ 160 projets sur l'ensemble du réseau :

– des travaux de maintenance sur des écluses de petit gabarit (Saône, canal de la Marne au Rhin, Marne) ;

– des travaux de maintenance sur le réseau grand gabarit (notamment les écluses de Jaulnes et de Villiers-sur-Seine situées sur la Seine en amont ou encore celle d'Amfreville sur la Seine en aval) ;

– des travaux de modernisation du réseau : la télégestion des prises d'eau et des stations de pompage sur le Rhin pour le grand gabarit, la généralisation sur le petit gabarit de l'automatisation des écluses (canal de la Meuse) et de la télégestion (canal du Rhône au Rhin, Petite Saône).

Les rapporteurs se félicitent de ce soutien au transport fluvial, peu émetteur de gaz à effet de serre, qui constitue un élément important dans la stratégie de « décarbonation » des transports et de « neutralité carbone » en 2050.

2. Le financement de la ligne ferroviaire Lyon-Turin

Le plan de développement des travaux d'infrastructures de transport comprend également **200 millions d'euros pour l'aménagement de la ligne ferroviaire entre Lyon et Turin**, qui doit permettre d'accélérer le transport de voyageurs entre la France et l'Italie mais aussi de réduire le trafic de transport routier de marchandises sur le réseau transalpin, en améliorant la qualité de l'air des vallées traversées et la sécurité des usagers de la route.

La liaison Lyon-Turin, longue de 65 kilomètres, fait l'objet d'un accord entre la France et l'Italie. Une partie de son financement proviendra du mécanisme européen pour l'interconnexion au sein de l'Union européenne. Elle suppose de construire 270 kilomètres de voies ferrées ainsi qu'un double tunnel ferroviaire transfrontalier.

Le tunnel de base, long de 57,5 kilomètres, est en cours de construction. Le chantier est d'ores et déjà engagé. Les marchés des principaux travaux de percement côté France doivent être signés début 2021, ce qui permet de mobiliser le plan de relance pour accélérer les opérations.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent que des financements soient trouvés pour financer la ligne Lyon-Turin sans peser sur le budget de l'AFITF, puisque la réalisation de ce projet ne figurait pas dans la trajectoire définie dans la loi d'orientation des mobilités.

3. Les autres mesures d'accélération des travaux d'infrastructures

Le plan d'accélération des travaux d'infrastructures comprend enfin 175 millions d'euros pour financer des travaux dans les ports ainsi que sur le réseau routier national :

– 100 millions d'euros pour **l'installation de bornes de recharge pour les véhicules électriques sur le réseau routier national concédé et non concédé**, en lien avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour le réseau concédé, ce qui favorisera l'usage de ce type de véhicules pour des trajets interurbains ;

– 50 millions d'euros **pour la mise en place de voies réservées aux modes partagés sur le réseau routier national aux entrées des grandes agglomérations**, mais aussi le déploiement de parkings relais et des « zones à faibles émissions » mises en place par la loi d'orientation des mobilités, afin de **promouvoir le report modal de la voiture individuelle vers les transports en commun et le covoiturage** ;

– 25 millions d'euros pour le développement des infrastructures de surveillance du trafic maritime et de sauvetage, ce qui suppose la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et du système numérique de gestion des affaires maritimes.

D. LA MODERNISATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL ET L'ENTRETIEN DES PONTS ET OUVRAGES D'ART

Le plan de relance comprend également 350 millions d'euros pour le développement et la modernisation du réseau routier national ainsi que pour le renforcement des ponts, qui constituent deux priorités majeures.

À ce titre, l'action 07 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* prévoit 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et 88 millions d'euros en crédits de paiement pour 2021. Les 262 millions d'euros restants seront décaissés entre 2022 et 2024 ⁽¹⁾.

(1) Source : d'après le rythme de décaissement des crédits communiqué par la direction du budget et qui figure dans l'annexe n° 46 relative aux missions Plan de relance et Plan d'urgence face à la crise sanitaire.

D'après les informations mises à la disposition des rapporteurs spéciaux, les 350 millions d'euros devraient être répartis de la manière suivante :

– 250 millions d'euros pour le développement et la modernisation du réseau routier national ;

– 100 millions pour l'entretien des ponts et ouvrages d'art, dont 60 millions d'euros pour ceux des collectivités territoriales et 40 millions d'euros pour ceux du réseau routier national. Ces crédits doivent aider les plus petites collectivités dans le recensement, les diagnostics, les études et expérimentations permettant de réduire les coûts de surveillance et d'entretien. Ils contribueront aussi au développement de « ponts connectés » permettant d'alerter en cas d'anomalie et d'optimiser les coûts d'entretien.

Les rapporteurs spéciaux saluent ces mesures qui doivent permettre d'accélérer le désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux, conformément à la priorité n° 3 du rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités. Toutefois, ils se demandent si un décaissement plus rapide des crédits n'aurait pas permis de soutenir davantage le carnet de commandes des entreprises des bâtiments et travaux publics.

Le rapporteur Benoît Simian préconise par ailleurs la mise en place de commissions de sécurité en matière de voirie qui, au même titre que les commissions qui contrôlent la sécurité des établissements recevant du public, s'assureraient du bon état des ponts et ouvrages d'art.

E. LE RENFORCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION (CPER)

Le plan de relance prévoit enfin des crédits supplémentaires pour les CPER 2015-2020 qui, du fait d'importants retards d'exécution, ont été prolongés jusqu'en 2022.

1. L'exécution des CPER atteint 65 % fin 2020

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, le **taux d'exécution des CPER devrait atteindre 65,1 % en autorisations d'engagement fin 2020.**

LE TAUX D'ENGAGEMENT DES CPER PRÉVU FIN 2020

Région	Routes		Fer			Voies navigables (hors VN)			Ports			Transports en commun et mode doux			Total			
	AE en M€		AE à fin 2020 en %	AE en M€		AE à fin 2020 en %	AE en M€		AE à fin 2020 en %	AE en M€		AE à fin 2020 en %	AE en M€		AE à fin 2020 en %	AE en M€		AE à fin 2020 en %
	inscrit	prév 2020		inscrit	prév 2020		inscrit	prév 2020		inscrit	prév 2020		inscrit	prév 2020		inscrit	prév 2020	
Auvergne Rhône Alpes	463,4	51,0	64,7%	311,0	19,6	84,8%										774,4	70,7	72,8%
Bourgogne Franche Comté	269,4	33,5	61,6%	112,2	33,8	73,0%			0,5	0,5	100,0%	1,0	0,0	63,5%		383,0	67,8	65,0%
Bretagne	139,8	36,5	68,9%	126,9	2,6	51,7%						0,3	0,0	0,0%		267,0	39,0	60,6%
Centre	51,8	5,0	32,6%	118,7	9,7	36,9%										170,5	14,7	35,6%
Corse				11,3	0,0	96,8%						3,8	0,0	9,7%		15,0	0,0	75,0%
Grand Est	348,1	37,8	71,4%	205,6	42,8	75,9%			8,1	0,0	48,8%					561,7	80,6	72,7%
Guadeloupe								8,5	0,0	100,0%						8,5	0,0	100,0%
Guyane	21,9	0,0	100,0%				2,1	0,0	0,0%	6,9	0,0	100,0%				30,9	0,0	100,0%
Hauts de France	199,4	45,1	71,0%	178,2	9,3	30,4%			35,1	0,0	97,2%	2,6	0,0	42,4%		415,3	54,4	55,6%
Ile de France	308,8	40,1	62,1%	113,1	25,5	45,8%			29,5	7,2	46,0%	1 412,1	244,2	89,6%		1 863,5	317,0	81,7%
La Réunion								1,3	0,0	100,0%						1,3	0,0	100,0%
Martinique								0,9	0,0	100,0%						0,9	0,0	100,0%
Mayotte	5,6	0,0	100,0%													5,6	0,0	100,0%
Normandie	291,2	30,2	31,3%	56,9	0,5	53,1%			39,5	0,0	57,4%	0,3	0,0	0,0%		387,9	30,7	37,1%
Nouvelle Aquitaine	474,8	40,2	42,4%	279,4	12,9	56,7%			26,2	0,0	50,0%					780,4	53,1	47,8%
Occitanie	338,0	35,8	64,8%	165,7	9,8	45,1%						3,9	0,0	42,3%		507,5	45,6	58,2%
PACA	157,9	23,7	43,6%	207,2	15,2	56,6%			44,4	1,2	73,3%	3,0	0,0	61,6%		412,5	40,1	53,5%
Pays de la Loire	73,3	10,5	74,4%	183,0	35,0	66,5%			18,1		67,7%	1,3	0,0	12,0%		275,7	45,5	68,4%
Plan Rhône								14,2	0,4	6,2%						14,2	0,4	6,2%
Vallée de la Seine				51,4	18,0	93,9%			90,3		43,7%					141,7	18,0	61,9%
Total général	3 143,5	389,5	58,0%	2 120,6	234,7	60,3%	2,1	0,0	0,0%	323,4	9,2	58,9%	1 428,1	244,2	89,0%	7 017,6	877,6	65,1%

Source : données communiquées par la DGITM.

Dans les collectivités d'outre-mer, les CPER ont été transformés, pour la période 2019-2022, en contrats de convergence et de transformation, dans le prolongement de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer⁽¹⁾. À cette occasion, l'État a ajouté près de 24 millions d'euros sur le volet « mobilités » de ces contrats, portant sa part à 227,7 millions d'euros.

(1) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

Pour les contrats de convergence et de transformation, les taux d'avancement à fin 2020 sont les suivants :

Contrat	Crédits inscrits	AE à fin 2020 prév. (en euros)	AE à fin 2020 (en %)
Guadeloupe	6 860 000	0	–
Guyane	157 100 00	16 099 007	10 %
Martinique	13 010 000	90 000	1 %
Mayotte	31 800 000	4 500 000	14 %
Réunion	12 410 000	0	–
St Pierre et Miquelon	6 500 000	6 016 064	93 %
Total général	227 680 000	18 280 071	8 %

Source : données communiquées par la DGITM.

2. Les crédits du plan de relance destinés à l'accélération des CPER

Les crédits du plan de relance permettront d'accélérer la réalisation des CPER sur la période 2020-2022, avec :

– **725 millions d'euros pour abonder les opérations routières, ferroviaires et portuaires ;**

– **573 millions d'euros sur les transports en commun en Île-de-France.**

Des avenants seront passés avant la fin de l'année 2020 afin d'acter des modifications de programmation liées à ces financements. Le rapporteur spécial Benoît Simian estime que ces avenants pourraient soutenir de nouveaux projets locaux, comme l'amélioration de la desserte d'Arcachon et l'élargissement de la route (A 660 puis RN 250) en deux fois trois voies.

Pour 2021 et 2022, la poursuite de l'exécution des volets « mobilités » des CPER 2015-2020, accélérés et complétés avec les crédits relance, sera rebasculée dans les CPER 2021-2027, avec une échéance d'engagement au 31 décembre 2022.

Les modalités de contractualisation envisagée après 2022 ne sont pas encore arrêtées. Elles dépendront de l'actualisation de la trajectoire financière de la loi d'orientation des mobilités, en lien avec le rapport du COI prévu pour 2021. Un travail devrait être engagé par les préfets avec les régions afin de définir les priorités de chaque territoire.

F. LE RÔLE DE L'AFITF DANS LE FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les ressources de l'AFITF, les rapporteurs spéciaux seront vigilants quant au rôle de l'agence dans le financement du plan de relance.

Ils s'assureront, d'une part, que les crédits du plan de relance viennent bien s'ajouter aux investissements déjà prévus et non les remplacer, et, d'autre part, que les engagements qu'il sera demandé à l'AFITF d'assumer seront bien financés par des crédits du plan de relance.

À l'heure où ce rapport est écrit, la liste des crédits du plan de relance qui seront « probablement » gérés par l'AFITF s'élève à 2,44 milliards d'euros, soit la quasi-totalité des crédits du plan de relance hors recapitalisation de la SNCF.

LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE GÉRÉS PAR L'AFITF

(en millions euros)

Action	Mesure	Montant
Plan de soutien au secteur ferroviaire	Investissements fret ferroviaire	220
	Innovation et digitalisation fret ferroviaire	30
	Investissements dans les « petites lignes »	300
	Accueil en gare des passagers des trains de nuit	50
	Rénovation de cinquante voitures de trains de nuit	50
	<i>Total</i>	<i>650</i>
Mobilités du quotidien	Développement des pistes cyclables	100
	Investissements pour les métros dans les territoires	200
	Investissements pour les transports en Île-de-France	570
	Développer les RER métropolitains (études)	30
	<i>Total</i>	<i>900</i>
Accélération des travaux d'infrastructures de transport	Routes et autoroutes vertes	50
	Qualité et modernisation des voies navigables	175
	Ligne ferroviaire Lyon-Turin	200
	<i>Total</i>	<i>425</i>
Verdissements des ports	CPER ports (projets stratégiques)	119
	Quais zéro fumée	56
	<i>Total</i>	<i>175</i>
Cohésion des territoires	Réhabilitation des ouvrages d'art sur le RRN	40
	Accélération du volet "routes" des CPER (inclus NRL)	250
	<i>Total</i>	<i>290</i>
Total		2 440

Source : annexe n° 46 relative aux missions Plan de relance et Plan d'urgence face à la crise sanitaire, page 109.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs, **430 millions d'euros ont d'ores et déjà été engagés lors du conseil d'administration de l'AFITF du 30 septembre 2020** afin de pouvoir démarrer le plan de relance le plus rapidement possible. Ces crédits sont répartis de la manière suivante :

– 230 millions d'euros en faveur de l'accélération du volet « transports collectifs » du CPER Ile-de-France ;

– 85 millions d'euros en faveur de l'accélération du volet ferroviaire des CPER pour les lignes de desserte fine du territoire ;

– 85 millions d'euros en faveur de l'accélération des volets routiers des CPER ;

– 30 millions d'euros en faveur de l'accélération des volets portuaires des CPER.

Les rapporteurs spéciaux saluent l'ouverture anticipée de ces crédits par l'AFITF, qui prouve la volonté de réaliser rapidement les engagements pris dans le cadre du plan de relance.

G. LE DÉVELOPPEMENT DE MOBILITÉS LOURDES PLUS RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT

La loi relative à l'énergie et au climat prévoit que la France réduira ses consommations d'énergies fossiles de 40 % d'ici 2030 et atteindra la « neutralité carbone » à l'horizon 2050. Dans cet effort, le secteur des transports, qui représente environ 31 % des émissions de gaz à effet de serre doit prendre sa part. À ce titre, **le plan de relance constitue une opportunité inédite pour développer des transports plus respectueux de l'environnement.**

Le plan de relance prévoit d'investir massivement dans les technologies vertes notamment à travers les 3,4 milliards d'euros prévus dans le cadre de la quatrième génération des programmes d'investissements d'avenir (PIA 4) et les 4,8 milliards d'euros inscrits sur l'action 08 *Énergies et technologies vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

Un effort particulier est porté sur le développement de l'hydrogène « décarboné » avec 3,4 milliards prévus d'ici 2023 – dont 2 milliards d'euros issus du plan de relance et le reste des PIA 4 – et 7,2 milliards d'euros d'ici 2030. Les rapporteurs spéciaux soulignent que cet effort est indispensable pour faire naître une véritable filière, viable sur le long terme, avec une production suffisamment massive pour abaisser le coût de l'hydrogène à un niveau compétitif.

Une partie de ces investissements pourra contribuer au développement de modes de transport plus propres. Outre la recherche d'un « avion vert », qui fait l'objet d'un soutien spécifique de 1,5 milliard d'euros détaillé en seconde partie du présent rapport, il s'agit d'accélérer le développement des « mobilités lourdes » avec des trains plus légers et des camions plus respectueux de l'environnement.

1. Le développement des trains légers

Dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités, l'État accompagne les régions, les entreprises de transport et les constructeurs dans le développement de trains plus légers, notamment pour les TET et les TER sur les lignes à faible trafic.

Il s'agit de faire évoluer les normes de dimensionnement et de simplifier les caractéristiques des matériels roulants, afin de baisser la charge à l'essieu et moins user les voies ferrées, mais aussi d'expérimenter de nouveaux modes de traction (hydrogène, batteries électriques, biocarburants, hybride) et enfin de travailler sur de nouvelles techniques de maintenance, par exemple la voie ferrée sur bitume plutôt que sur ballast.

Les avantages de ces travaux d'innovation sont multiples. D'une part, ces trains légers permettraient de « **verdir** » **les matériels roulants, en remplaçant les locomotives diesel** qui circulent sur les lignes non électrifiées, qui représentent 80 % du réseau ferroviaire actuel. D'autre part, des trains plus légers useraient moins les voies ferrées et **réduiraient ainsi considérablement les coûts de maintenance du réseau ferroviaire.**

Des expérimentations de trains fonctionnant à l'hydrogène et de trains équipés de batteries électriques **sont en cours de lancement** dans plusieurs régions. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a publié un premier appel à projets en janvier 2020 dans le cadre duquel l'État a prévu d'investir 22 millions d'euros. Les premiers essais de TER à hydrogène ou hybrides sont prévus au cours de l'année 2022.

Les rapporteurs spéciaux, qui ont notamment eu l'occasion de travailler sur le train à hydrogène ⁽¹⁾, ne peuvent que soutenir ces initiatives et souhaiter que le plan de relance permette d'accélérer les innovations en cours.

2. La nécessité de « verdir » le transport routier de marchandises

Si les rapporteurs spéciaux soutiennent pleinement la volonté de faire du fret ferroviaire et du fret fluvial, moins émetteurs de gaz à effet de serre, des alternatives crédibles au transport routier de marchandises (TRM), ils tiennent à souligner que le soutien au « verdissement » du TRM – qui représente 89 % du trafic – est indispensable, au moins à moyen terme.

En effet, même si les investissements actuels permettent de doubler la part modale du fret ferroviaire (de 9 % à 18 %) et celle du fret fluvial (de 2,5 % à 5 %) dans les dix ans qui viennent, la part modale du TRM demeurera très majoritaire (entre 75 et 80 %). Qu'on le veuille ou non, **la stratégie de « décarbonation » des transports passera donc impérativement, au moins à court terme, par un « verdissement » du transport routier de marchandises.**

(1) Voir le rapport de M. Benoît Simian, « Le verdissement des matériels roulants du transport ferroviaire en France. Comment répondre aux défis de la sortie du Diesel et se tenir à la pointe de l'innovation technologique pour assurer la transition énergétique ? », novembre 2018, rédigé dans le cadre d'une mission confiée par le Gouvernement.

Plutôt que de renforcer les contraintes pesant sur le TRM, qui ne pourrait être immédiatement reporté sur le fret ferroviaire ou fluvial et ne ferait que favoriser les TRM étranger, **il conviendrait d'inciter les entreprises de la logistique et du transport ainsi que les constructeurs**, dans un premier temps, **à faire usage de camions plus propres répondant aux nouvelles normes « euro 6 » et « euro 6 + »** et, dans un second temps, **à développer des camions électriques ou à hydrogène**. Les crédits du plan de relance pourraient être utilement utilisés à cet effet.

SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN

Si elle a affecté l'ensemble des modes de transport, **la crise liée à l'épidémie de la covid-19 a eu un impact considérable sur le transport aérien.** Au plus fort de la crise, le trafic aérien a chuté de plus de 90 % (en avril 2020 par rapport à avril 2019). Sur l'ensemble de l'année, le trafic sera inférieur à 65 % au trafic observé en 2019.

La reprise du trafic ne devrait être que très graduelle et l'association internationale du transport aérien (IATA) ne s'attend pas à un retour au niveau de trafic observé avant la crise avant 2024, surtout pour les vols long-courriers.

Compte tenu du contexte sanitaire et économique, des contraintes internationales qui continuent de peser sur les voyages et des effets persistants que la crise est susceptible d'avoir sur les comportements de consommation, **les incertitudes sont encore très nombreuses et les prévisions très incertaines.**

Néanmoins, la crise est aussi une réelle opportunité pour permettre au transport aérien de se moderniser, d'innover et de développer une aviation plus propre et respectueuse de l'environnement.

I. MALGRÉ LA HAUSSE DE L'ENDETTEMENT, DES MOYENS RENFORCÉS POUR LE BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS* EN 2021

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) finance les activités de régulation menées par la DGAC, notamment la navigation aérienne, le contrôle aérien, la sûreté et la sécurité des vols, la formation des pilotes, la lutte contre les nuisances sonores et les émissions polluantes ainsi que l'activité réglementaire dans le cadre fixé au niveau européen et international.

A. UNE BAISSÉ DE RECETTES MASSIVE COMPENSÉE PAR L'EMPRUNT

Les recettes du budget annexe prévues dans le projet de loi de finances sont estimées à 2,27 milliards d'euros, en augmentation de 7,3 % par rapport à la loi de finances pour 2020.

Néanmoins, le produit des taxes et redevances aériennes, qui s'élève au total à 1,51 milliard d'euros, est en retrait de 26,9 % par rapport à 2020. Cette baisse est compensée par une augmentation massive des emprunts.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA

(en millions euros)

	LFI 2020	Prév. 2020	PLF 2021	Évolution LFI 2020 / PLF 2021
Redevance de route	1 293,00	267,09	902,71	- 30,2 %
Redevance océanique	13,00	3,68	13,00	
Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) pour la métropole	214,00	50,84	165,26	- 22,8 %
Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) pour l'outre-mer	31,00	6,95	30,00	- 3,2 %
Redevances de surveillance et de certification	30,35	6,69	22,49	- 25,9 %
Taxe de l'aviation civile	466,00	94,65	361,80	- 22,4 %
Contribution Bâle-Mulhouse	6,00		5,26	- 2,3 %
Taxe de solidarité sur billets d'avion (hors plafond)				-
Frais de gestion des taxes	6,54	1,35	4,78	- 26,9 %
Recettes diverses	5,65	6,96	4,35	- 23,0 %
Sous-total taxes et redevances	2 065,54	438,21	1 509,66	- 26,9 %
Produit brut des emprunts	50,00	1 550,00	760,58 *	+ 1 421,2%
Cessions d'actifs immobiliers	2,00	2,00	2,00	-
Total	2 117,54	1 990,21	2 272,24	+ 7,3%

* Montant de l'autorisation d'emprunt inscrite au profit du budget annexe sur le programme 824 *Avances à des services de l'État* du compte de concours financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2021 et les réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.

1. La baisse des recettes en 2020 compensée par une hausse des autorisations d'emprunt dans les lois de finances rectificatives

Comme les rapporteurs spéciaux l'avaient indiqué dans le rapport du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽¹⁾, **les recettes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) ont été fortement affectées par l'effondrement du trafic aérien** ainsi que par le report du paiement de la taxe de l'aviation civile, de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) en métropole, de la RSTCA et de la redevance océanique dans les outre-mer ainsi que de la redevance de route.

Les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 ⁽²⁾ ont réduit les prévisions de recettes du BACEA de 1,4 milliard d'euros, soit une baisse de 66 % par rapport à la loi de finances initiale. Toutefois, la chute des recettes a été compensée par une augmentation des autorisations d'emprunt du BACEA qui sont passées de 50 millions d'euros à 1,25 milliard d'euros.

Les prévisions les plus récentes communiquées prévoient un niveau de recettes d'environ 440 millions d'euros sur l'ensemble de l'année 2020, inférieur de près de 80 % aux prévisions de la loi de finances initiale. La DGAC a assuré aux rapporteurs spéciaux qu'en fonction du niveau des taxes et redevances et des encaissements qui auront pu être réalisés, le montant des autorisations d'emprunt du budget annexe serait ajusté.

Ainsi, **le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 prévoit une autorisation d'emprunt supplémentaire de 200 millions d'euros** sur le programme 824 *Avances à des services de l'État* du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs, cette rallonge permettra à la DGAC, non pas de payer ses charges du mois de décembre, mais de maintenir un niveau prudentiel de trésorerie suffisant pour commencer l'année 2021, à hauteur d'environ 300 millions d'euros, ce qui correspond à environ trois mois de dépenses de masse salariale.

2. Les recettes des taxes et redevances aériennes en 2021

Le projet de loi de finances pour 2021 s'appuie sur une prévision de trafic inférieure de 30 % au trafic constaté en 2019 qui, compte tenu des contraintes qui continuent de peser sur le transport aérien, demeure incertaine.

Si les prévisions de recettes pour 2021 sont supérieures au niveau attendu en 2020, elles sont néanmoins en retrait par rapport à la tendance constatée ces dernières années, à la fois pour les redevances et les taxes aériennes.

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

(2) Voir la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 ainsi que la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

a. Le fléchissement des recettes des redevances

Le produit des quatre redevances de navigation aérienne, prévues aux articles R. 134-1 à R. 134-9 du code de l'aviation civile, **est estimé à 1,11 milliard d'euros en 2021**, en baisse de 440 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2020 :

– la **redevance de route**, qui rémunère l'usage des installations et services en route de navigation aérienne mis en œuvre par l'État dans l'espace aérien relevant de sa responsabilité au-dessus du territoire métropolitain et dans son voisinage, s'élève à 902,7 millions et est en baisse de 30 % par rapport à 2020. Elle continue toutefois de représenter 60 % des recettes hors emprunt ;

– la **redevance pour services terminaux de circulation aérienne (RSTCA) métropole**, qui rémunère l'usage des installations et services terminaux de navigation aérienne mis en œuvre par l'État à l'arrivée et au départ des aéroports métropolitains, s'élève à 165,3 millions d'euros (– 22,8 %) ;

– la **RSTCA outre-mer**, qui rémunère l'usage des installations et services terminaux de navigation aérienne mis en œuvre par l'État à l'arrivée et au départ des aéroports d'outre-mer, s'élève à 30 millions d'euros (– 3,2 %) ;

– la **redevance océanique**, qui rémunère l'usage des installations et services en route de navigation aérienne mis en œuvre par l'État dans l'espace aérien outre-mer confié à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ou pour lequel les services de la navigation aérienne ont été délégués à la France par un État tiers, est maintenue à 13 millions d'euros.

Le fléchissement des recettes des redevances des services de navigation aérienne résulte uniquement de la baisse du trafic aérien. Les taux unitaires resteront quant à eux assis sur la trajectoire prévue dans le plan de performance 2020-2024 validé par la Commission européenne.

Quant aux prévisions des **redevances de surveillance de certification**, perçues en contrepartie des prestations de surveillance et de certification dans les domaines de la sécurité et de la sûreté livrées par la DGAC, elles s'élèvent à 7,9 millions d'euros, en baisse de 25,9 %.

b. La baisse des recettes des taxes dues par les compagnies aériennes

Les prévisions de recettes de la **taxe d'aviation civile** sont estimées à 361,8 millions d'euros en 2021, en diminution de 104,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2020 (– 22,4 %).

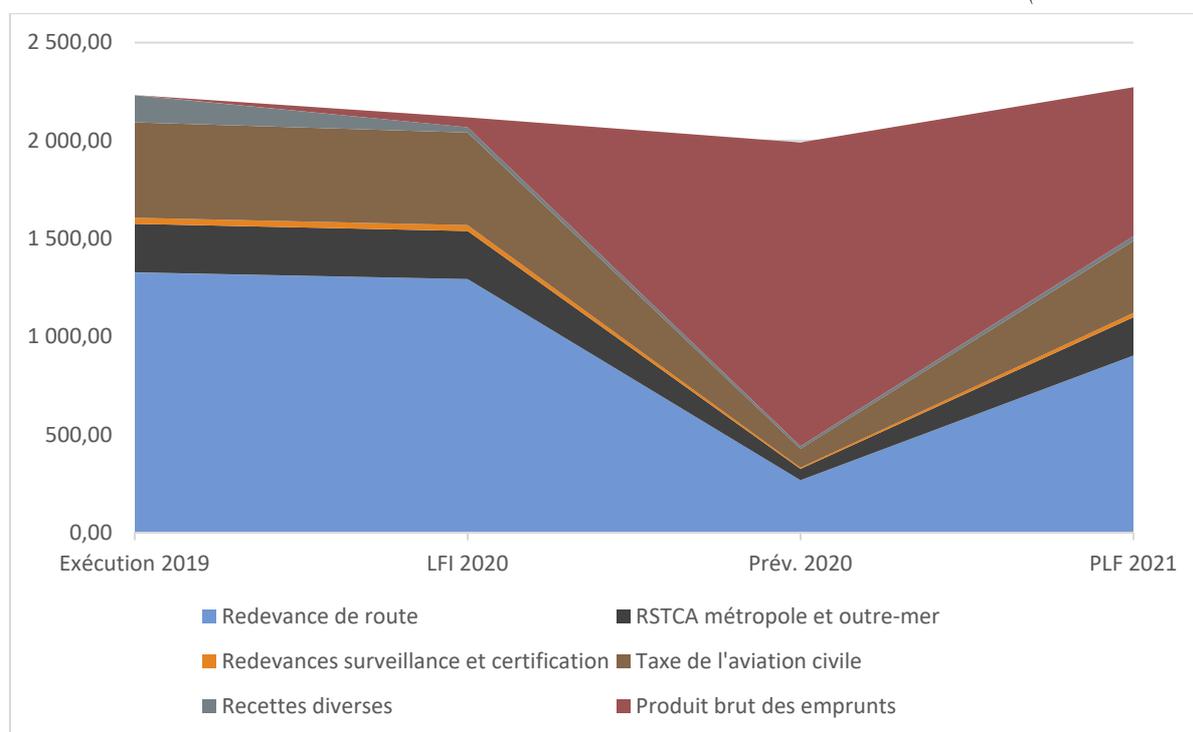
Les prévisions pour la **contribution Bâle Mulhouse**, qui compense l'exemption de taxe d'aviation civile dont bénéficie l'aéroport franco-suisse, sont en léger retrait en 2021 (– 12,3 %) mais son rendement sera nul en 2020.

Comme en 2019 et 2020, la **taxe de solidarité sur les billets d’avion** ne rapportera rien au budget annexe. En effet, ce dernier en est le dernier affectataire après le FSD (210 millions d’euros) et l’AFITF (230 millions d’euros).

Les **frais de gestion des taxes pour le compte de tiers** sont estimés à 4,35 millions d’euros en 2021, en retrait de 1,76 million d’euros par rapport à la loi de finances pour 2020. Ils correspondent à 0,5 % de la taxe de solidarité sur les billets d’avion (TS), de la taxe d’aéroport (TA) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), que la DGAC est chargée de gérer et recouvrir mais dont le produit n’est pas destiné à abonder les recettes du budget annexe.

L’ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA

(en millions euros)



Source : commission des finances d’après le projet annuel de performance.

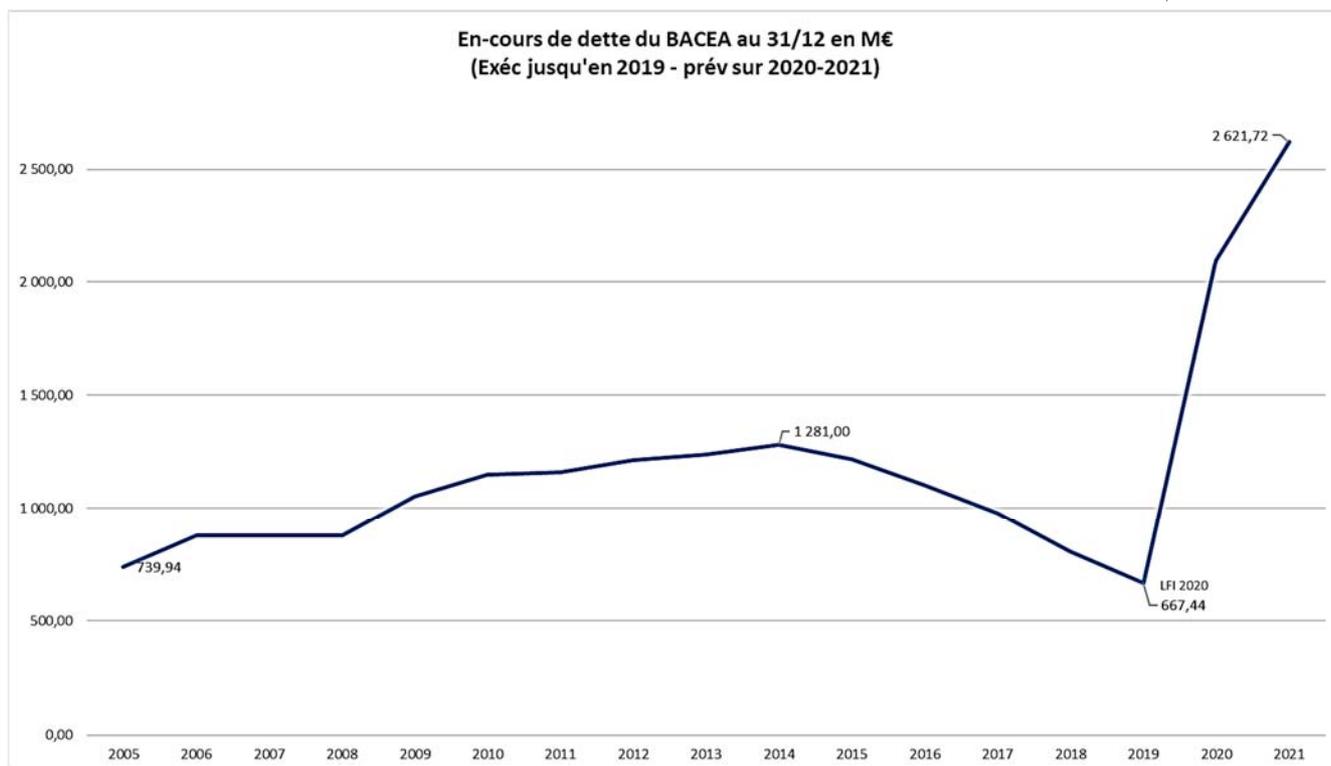
La réduction des recettes par rapport au niveau constaté avant la crise sanitaire pourrait être accentuée par une **baisse du taux de recouvrement des taxes et redevances**, traditionnellement proche de 100 %, dans un contexte économique difficile pour les compagnies aériennes.

3. L’emprunt devient l’une des principales recettes du budget annexe

Dès 2020, l’effondrement des recettes des taxes et redevances aériennes a été compensé par une augmentation massive des emprunts. Compte tenu des autorisations d’emprunt votées dans les deux premières lois de finances rectificatives et de l’autorisation complémentaire qui sera examinée dans le quatrième projet de loi de finances rectificative, **l’encours de la dette du BACEA atteindra entre 2,1 et 2,2 milliards d’euros fin 2020**, dépassant nettement son pic historique de 1,3 milliard d’euros atteint en 2014.

L'ENDETTEMENT DU BACEA (2005-2020)

(en millions euros)



Source : réponses au questionnaire budgétaire transmis en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances.

Au regard des prévisions de reprise très progressive du trafic aérien, le **montant des emprunts du BACEA est estimé à 760,58 millions d'euros en 2021, contre 50 millions d'euros en loi de finances pour 2020**. Si les prévisions de recettes figurant à l'état A annexé au projet de loi de finances font figurer un montant de 710,58 millions d'euros, l'autorisation d'emprunt inscrite au profit du budget annexe sur le programme 824 *Avances à des services de l'État* du compte de concours financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* est bien de 760,58 millions d'euros.

L'augmentation massive des emprunts rompt avec la trajectoire de maîtrise des déficits observés depuis plusieurs années, qui avait permis de réduire de réduire l'encours de la dette de 48 % entre la fin 2014 et la fin 2019, où il avait atteint 667,4 millions d'euros, son niveau est le plus bas depuis vingt ans.

L'encours de la dette devrait atteindre 2,6 milliards d'euros fin 2021. Selon les prévisions de la DGAC, la courbe d'endettement ne devrait commencer à s'inverser qu'en 2023, avec des remboursements d'emprunt redevenant excédentaires par rapport aux nouveaux emprunts contractés, permettant ainsi de renouer avec une dynamique de désendettement.

B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES COURANTES SANS RENONCER À L'INDISPENSABLE MODERNISATION DE LA NAVIGATION AÉRIENNE

Les dépenses du budget annexe sont réparties sur trois programmes :

– le programme 612 *Navigation aérienne*, qui finance les activités de la DSNA pour ses prestations d'opérateur de la navigation aérienne ;

– le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui finance les fonctions support des services de la DGAC et permet une gestion mutualisée des ressources humaines ainsi que des moyens matériels, notamment immobiliers et informatiques, et qui regroupe l'ensemble des dépenses de personnel du BACEA ;

– le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* finance les actions menées en faveur de la sécurité du transport aérien, les activités de régulation économique du secteur ainsi que les actions visant à réduire les nuisances sonores et les émissions polluantes.

En 2020, la prévision d'exécution du BACEA est diminuée de 80 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Elle intègre une économie de 15 millions d'euros en matière de dépenses de personnel et un effort de diminution des dépenses hors titre 2 de 65 millions d'euros.

En 2021, les dépenses du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* sont en hausse par rapport à la loi de finances pour 2020 et s'élèveront à 2,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 9,4 %) et à 2,27 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 6,1 %).

LES DÉPENSES DU BACEA PRÉVUES EN 2021

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Programme 612 – <i>Navigation aérienne</i>	595,42	650,75	+ 9,3%	595,42	580,75	– 2,5%
Programme 613 – <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i>	1 501,06	1 647,00	+ 9,7%	1 501,06	1 647,00	+ 9,7%
Programme 614 – <i>Transports aériens, surveillance et certification</i>	44,49	44,48	– 0,02 %	44,49	44,48	– 0,02 %
Total	1 545,55	1 691,48	+ 9,4%	1 545,55	1 691,49	+ 9,4%

Source : commission des finances d'après le projet de loi des finances pour 2021.

Dans un contexte de forte hausse de l'endettement du BACEA, la DGAC s'est engagée dans une démarche volontariste de maîtrise des dépenses, permettant de réaliser des diminutions sur de nombreux postes. Néanmoins, la DGAC estime nécessaire de maintenir ses investissements en matière de modernisation de la navigation aérienne, afin de préparer la reprise à moyen terme du trafic aérien.

1. Un effort de réduction des dépenses de personnel et d'entretien courant

La maîtrise des dépenses concerne à la fois les dépenses de fonctionnement courant et les dépenses de masse salariale.

a. Les économies sur la masse salariale du budget annexe

Les dépenses de personnel du budget annexe prévues en 2021 s'élèvent à 1,21 milliard d'euros au total. Hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, les crédits de titre 2 s'élèvent à 932,65 millions d'euros, en baisse par rapport à la loi de finances pour 2020.

La maîtrise des dépenses de personnel résulte tout d'abord d'un schéma d'emplois stabilisé à 0 ETP, qui permet une économie de 1,5 million d'euros. Comme en 2020, le plafond d'emplois est ainsi maintenu à 10 544 ETPT.

Malgré la crise, la DGAC prévoit de poursuivre les recrutements d'ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), afin d'anticiper dès maintenant la reprise à moyen terme du trafic aérien. Comme prévu, quatre promotions seront formées en 2020, malgré quelques retards, et deux promotions supplémentaires en 2021 au lieu des quatre initialement prévus. Il en résulte, pour les ICNA, un schéma d'emplois positif de + 41 ETP en 2021.

Toutefois, les recrutements d'ICNA sont compensés par une baisse de schéma d'emplois équivalente sur les autres catégories de personnel, basées notamment sur des mutualisations dans les filières techniques et les fonctions support. Pour accompagner ces réorganisations, la DGAC prévoit des mesures catégorielles à hauteur de 1 million d'euros.

La suspension des négociations sur le protocole social appelé à succéder au protocole 2016-2019, qui devaient aboutir en 2020, **génère une économie d'environ 10 millions d'euros.**

Compte tenu de la crise, les négociations sur le protocole social ne seront pas relancées en 2021. Certaines mesures du protocole 2016-2019 – notamment les mesures liées au protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) – sont étendues en 2021, pour un coût de 600 000 euros.

Toutefois, **la DGAC a mis en place un « pacte de reprise » pour continuer les réformes en cours et conserver un dialogue social structuré.** Elle a ainsi proposé aux organisations syndicales un ensemble de sujets de réflexion pour préparer dans les meilleures conditions l'accompagnement du verdissement de l'aviation et la reprise du trafic aérien.

Parmi les autres mesures qui participent de ces économies, il est aussi prévu que le budget annexe ne contribue pas, en 2021, au financement du fonds d'allocation temporaire complémentaire qui porte les compensations de régime des retraités des ICNA – sans remettre en cause le paiement de ces dernières à court terme, celles-ci étant par ailleurs financées par des cotisations ainsi que par la Caisse des dépôts et consignations – pour un gain de 2,1 millions d'euros.

Les rapporteurs spéciaux ont constaté durant leurs auditions que les contrôleurs aériens ont bien conscience de la gravité de la situation et semblent adhérer à ces mesures de crise.

b. La réduction des dépenses courantes du budget annexe

La maîtrise des dépenses imposées par la hausse de l'endettement du budget annexe concerne également les crédits hors titre 2 et notamment les dépenses courantes.

Les principaux efforts portent sur la réduction des frais de communication et de publication, la diminution des frais de représentation et de déplacement, la maîtrise des dépenses de formation qui ne sont pas strictement nécessaires, la limitation des achats de véhicules, le report de certaines dépenses immobilières ou encore la renégociation des versements à certains organismes extérieurs (notamment Eurocontrol).

Afin d'optimiser son organisation et de réaliser des économies structurelles à moyen terme, la DGAC a engagé des travaux sur son organisation interne en vue de mutualiser certaines fonctions support d'externaliser certaines fonctions informatiques et logistiques. Elle prévoit aussi d'accélérer sa transformation numérique, en modernisant ses systèmes d'information de gestion, pour renforcer le niveau de sécurité et l'efficacité des processus de travail.

c. La situation de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC)

La crise a particulièrement affecté l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), qui a dû faire face, en 2020, à des **dépenses de fonctionnement exceptionnelles** pour la mise en place de protocole sanitaire (estimées à 1 million d'euros). L'école a par ailleurs connu une **baisse très importante de ses ressources propres** (– 14 millions d'euros en 2020). Le budget global de l'établissement a été fortement impacté et le budget 2021 le sera également.

Dans ce contexte, un **plan de réduction des dépenses** a été lancé en 2020 et se poursuivra sur 2021. Les dépenses d'investissement sont réduites de 2 millions d'euros en 2021. Un effort est aussi réalisé sur les dépenses de fonctionnement. La numérisation des enseignements et la modernisation du système d'information de l'école seront accélérées. Le schéma d'emplois sera nul en 2021.

Toutefois, **ces moindres dépenses ne devraient pas compenser la forte baisse des recettes propres**. C'est pourquoi, la DGAC a prévu d'apporter une subvention supplémentaire exceptionnelle de 12 millions d'euros en 2020. En outre, une augmentation de 91 à 95 millions d'euros de la subvention pour charges de service public est prévue en 2021. La dotation en fonds propres allouée à l'établissement diminuant quant à elle de 2 millions d'euros, la contribution totale de la DGAC à l'ENAC augmente donc de 2 millions d'euros en 2021 par rapport à la loi de finances pour 2020.

2. La préservation des investissements en matière de navigation aérienne

En 2021, le programme 612 *Navigation aérienne* bénéficiera de 650,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 580,75 millions d'euros en crédits de paiement.

Malgré les économies imposées par l'augmentation de l'endettement du budget annexe, la DGAC a fait le choix de maintenir ses investissements mis en œuvre par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). La crise sanitaire et ses conséquences sur le secteur aérien ne remettent pas en cause la nécessité de moderniser à terme les systèmes de navigation aérienne. Au contraire, elle doit permettre d'accélérer les programmes en cours afin d'accompagner la reprise prévue à moyen terme en proposant un haut niveau de sécurité et de service rendu et en permettant un trafic plus respectueux de l'environnement.

Dans ce contexte, **le programme d'investissements vise en priorité à accompagner la reprise verte du transport aérien**, dans le cadre de la feuille de route du programme européen « SESAR » (pour « Single European Sky Air Traffic Management Research »), qui constitue le volet technologique du ciel unique européen.

L'un des programmes jugés prioritaires en 2021-2022 est le nouveau système de contrôle aérien 4-Flight / Coflight. L'objectif stratégique de la DSNA à l'horizon 2023 est de disposer d'un système de gestion du trafic (ATM pour Air Traffic Management) compatible avec les développements du programme européen SESAR et capable de répondre au besoin d'optimiser les trajectoires, plus que jamais prioritaire dans le contexte de la reprise « verte » et soutenable du transport aérien. Le nouveau système de contrôle sera 4-Flight pour les centres en route, alimenté par Coflight (système de traitement des plans de vol), Sysat pour les approches et les tours de contrôle en métropole et Seaflight pour les services en outre-mer.

Ces nouveaux outils doivent notamment faciliter l'optimisation des phases de montée et de descente afin de réduire à la fois les émissions de gaz à effet de serre et les nuisances sonores pour les populations riveraines des aéroports. Cela passe par la généralisation de la navigation satellitaire dite « PBN » (pour « performance based navigation ») ainsi que par l'accélération du déploiement des premiers espaces dits « free route » allégeant les contraintes imposées dans la planification des vols.

À ce titre, **la rapporteure spéciale Zivka Park insiste sur la nécessité d'accélérer la généralisation des procédures de descente continue sur les grands aéroports français, notamment à l'aéroport Roissy – Charles de Gaulle, afin de réduire les nuisances sonores auxquelles les riverains sont soumis, tout en tenant compte des impératifs de sécurité liés à la complexité de la navigation aérienne.**

La grande différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiements prévus pour 2021 résulte de la volonté délibérée de sécuriser la gestion des premières et de renforcer le pilotage des seconds, afin de renforcer l'efficacité de la gestion des crédits d'investissement.

Enfin, d'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, **le décalage dans la réalisation des programmes d'investissement de navigation aérienne au cours de la gestion 2020 conduira à un report de crédits 50 millions d'euros de 2020 sur 2021.** Pour cela, un amendement du Gouvernement à l'article 41 du projet de loi de finances permettra de dé plafonner les reports de crédits du programme 612 au-delà de la limite réglementaire de 3 %.

II. L'ACTION 52 *TRANSPORT AÉRIEN* DU PROGRAMME 203 ET LA HAUSSE DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

L'ensemble des moyens consacrés à la politique publique du transport aérien ne sont pas retracés dans le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Il faut notamment lui adjoindre les crédits l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* dont la gestion est déléguée par la DGITM à la DGAC.

En 2021, les crédits de l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 bénéficieront de crédits en nette augmentation par rapport à la loi de finances pour 2020, avec **63,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 78 %)** et **41,37 millions d'euros en crédits de paiement (+ 12 %)**. Ces crédits permettront à la fois de financer les lignes d'aménagement du territoire et le développement des infrastructures aéroportuaires.

A. LE FINANCEMENT DES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'État participe, en métropole et dans les collectivités d'outre-mer, au financement de certaines liaisons d'aménagement du territoire qui, bien que déficitaires, sont considérées comme indispensables au désenclavement et à l'aménagement des territoires isolés.

Ce financement intervient dans le cadre de délégations de service public signées pour trois à cinq ans dans le but de compenser le déficit d'exploitation des liaisons concernées en contrepartie du respect d'un certain nombre d'obligations de service public. Les compensations sont partagées entre l'État et les collectivités locales concernées (à l'exception de la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon, que l'État finance seul).

En 2020, la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a imposé la mise en place, en urgence et de manière ponctuelle, de nouvelles dessertes en outre-mer, notamment pour réaliser des rapatriements de ressortissants de l'Union européenne (Tahiti-Paris, Nouméa-Wallis, Pointe-à-Pitre, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, La Réunion, Mayotte). Ces dessertes ont été **financées par le ministère des outre-mer** via un transfert de crédits du programme 123 *Conditions de vies outre-mer* de la mission *Outre-mer* vers l'action 52 *Transport aérien* du programme 203.

En 2021, le soutien aux lignes d'aménagement du territoire et le financement des contrats en cours sont estimés à 18,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Si aucune nouvelle liaison n'est prévue, les autorisations d'engagement permettront le renouvellement de la desserte Brive-Paris (6 millions d'euros), le soutien de l'accessibilité aérienne internationale de Strasbourg dans le cadre du contrat triennal « Strasbourg Capitale européenne » (12,8 millions d'euros).

B. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES ET ULTRAMARINES

Malgré le transfert d'un grand nombre d'aérodromes de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements, un certain nombre d'actions en matière d'aménagement du territoire continuent à relever de l'État, notamment dans les collectivités d'outre-mer.

En 2021, le financement dédié aux infrastructures aéroportuaires et ultramarines est estimé à 43,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits incluent notamment une légère augmentation des dépenses pour le fonctionnement et le maintien en conditions opérationnelles des équipements des aéroports de Saint-Pierre-Pointe-Blanche à Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-Hihifo à Wallis-et-Futuna, qui sont exploités par les services de l'État dans le cadre de régies directes.

Pour les travaux sur l'aérodrome de Futuna, dans le cadre des engagements pris par l'ancien Président de la République concernant la desserte de Wallis et Futuna, une subvention sera versée à hauteur de 2,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 700 000 euros en crédits de paiement, le solde étant à régler en 2022.

L'action 52 *Transport aérien* du programme 203 financera aussi, en 2021, diverses mesures relatives à la Polynésie française, à Mayotte ainsi qu'à La Réunion, sur lesquels les rapporteurs spéciaux souhaitent insister.

1. Le développement des infrastructures aéroportuaires en Polynésie française

Les crédits consacrés aux infrastructures aéroportuaires en Polynésie française concernent le transfert des aérodromes de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea, et surtout le renouvellement du contrat de concession de l'aéroport de Tahiti Faa'a. Outre les dépenses de conseil, 27,6 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus pour l'indemnisation de l'exploitant de l'aéroport de Tahiti Faa'a dans le cadre de la fin de la concession et une provision de 5 millions d'euros est budgétée pour l'indemnisation du même exploitant au titre des pertes occasionnées par la crise de la covid-19.

Dans la continuité de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾, le rapporteur spécial Benoît Simian tient à soutenir ces évolutions qui doivent donner à la Polynésie les moyens de piloter son développement économique et touristique.

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 2301 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de loi de finances pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

a. Le transfert des aérodromes de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea s'accompagne de compensations financières

Demandé par le Pays en 2018, le transfert, par l'État au Pays, de la propriété et de la gestion des aérodromes de Bora Bora, Rangiroa et Raiatea était prévu pour le 1^{er} avril 2020, date de la fin des autorisations d'occupation temporaires accordées à l'exploitant Aéroport de Tahiti.

En raison de la crise liée à l'épidémie de la covid-19, le transfert a été reporté, à la demande du Pays, mais a pu être réalisé le 1^{er} octobre 2020, en application du décret du 4 septembre 2020 et à l'arrêté du 25 septembre 2020 approuvant la convention de transfert (convention n° 31-20 du 10 septembre 2020 relative au transfert des aérodromes de Bora Bora, Raiatea et Rangiroa).

Le transfert s'accompagne du versement par l'État à la Polynésie française d'une dotation de compensation d'un montant de 1,2 million d'euros par an – proratisée à 300 000 euros en 2020 –, qui correspond au montant annuel de la subvention d'investissement et de fonctionnement que l'État versait pour ces aérodromes avant le transfert. À compter de 2021, ces crédits ne seront plus portés par l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 mais sont transférés sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Depuis leur transfert, la définition des investissements relatifs à ces aérodromes relève de la Polynésie française. À court terme, la Polynésie française a indiqué son souhait de procéder à la réfection des pistes des aérodromes de Raiatea et de Rangiroa. L'État s'est engagé, dans la convention de transfert, à contribuer de manière exceptionnelle au financement des opérations de resurfacement de ces deux pistes, dans les limites respectives de 3,5 et 4,5 millions d'euros, pour maintenir les conditions d'exploitation à la date du transfert.

La décision de créer un nouvel aéroport de dégagement en Polynésie, en remplacement de l'aéroport de Rarotonga situé à plus de 1 200 kilomètres de Tahiti au sein des îles Cook, relève donc désormais du Pays. Il s'agira, d'une part, de déterminer si le projet est de créer un simple aérodrome de déroutement, qui ne servirait qu'en cas de problème, ou un second aéroport international, ce qui est bien plus ambitieux. Il conviendra, d'autre part, de décider, compte tenu des aménagements nécessaires, si les investissements sont justifiés.

b. Le renouvellement de la concession de l'aéroport de Tahiti Faa'a inclut un projet d'agrandissement

Depuis son annulation en 2017 ⁽¹⁾, **l'État prépare un renouvellement du contrat de concession de l'aérodrome de Tahiti Faa'a.**

(1) En mars 2017, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé la concession de l'aéroport de Tahiti Faa'a que détenait Aéroport de Tahiti (ADT), jugée irrégulière en raison de l'absence de mise en concurrence. Dans l'attente du renouvellement, ADT est resté gestionnaire afin d'assurer la continuité du service.

L'appel d'offres a été lancé le 15 novembre 2019 avec la publication de l'avis de concession au *Journal officiel de la Polynésie française*. Le dossier de consultation des entreprises a été communiqué au début du mois de mars 2020 aux candidats retenus. D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, une visite sur site des candidats retenus, initialement prévue fin mars 2020 et reprogrammée en raison des restrictions de voyage liées à la crise sanitaire, a eu lieu en septembre 2020.

La remise des offres est fixée à fin 2020. La désignation d'un nouveau concessionnaire interviendra courant 2021. L'entrée en vigueur du nouveau contrat de concession est prévue au premier semestre 2022.

La durée de la concession a été fixée à quarante ans afin de permettre au futur concessionnaire d'amortir les investissements qu'il aura à réaliser. La Polynésie française sera actionnaire à 49 % de la future société concessionnaire, conformément à sa demande et comme le permet la loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française.

Le futur concessionnaire aura pour mission l'exploitation de l'aérodrome, la maintenance et la mise aux normes des installations et matériels ainsi que le financement du projet de modernisation de l'aéroport.

Défini à la suite d'une mission conduite par la DGAC en septembre 2019, en concertation avec les acteurs locaux, **le projet de modernisation de l'aéroport doit permettre d'améliorer la qualité de service de l'aéroport, d'adapter les infrastructures à l'évolution du trafic et de protéger la plateforme des pluies décennales.** Il comprend notamment les opérations suivantes :

- un réaménagement et, si nécessaire, un agrandissement de l'aérogare ainsi que des parkings voiture ;
- la création d'un nouveau canal de drainage parallèle à celui existant dans la partie sud-est de la plateforme ;
- la création d'une nouvelle voie de circulation pour les aéronefs entre la zone militaire et la piste principale ;
- la création d'au moins trois postes de stationnement gros porteurs en béton hydraulique.

Les travaux incluent notamment la création d'une nouvelle voie de circulation pour les aéronefs entre la zone militaire et la piste principale, qui permettra de libérer une servitude existante sur l'aire de stationnement dédiée à l'aviation commerciale – actuellement utilisée par les aéronefs militaires comme voie de circulation – et d'y créer plusieurs postes de parkings pour l'aviation civile.

En outre, un protocole d'accord entre l'exploitant actuel de l'aéroport et le groupement aéronautique militaire (GAM) permet de stationner en cas de besoin des avions civils sur les parkings militaires. Ce dispositif, qui permet de répondre aux besoins ponctuellement accrus de l'exploitation civile, devrait être reconduit entre le futur exploitant et le GAM.

Enfin, les locaux actuellement occupés en zone sud par le service d'État de l'aviation civile en Polynésie française, qui relocalise ses locaux en zone nord, intégreront la concession à compter de leur libération qui interviendra avant la fin de l'année 2022. La démolition de ces locaux et la valorisation du foncier rendu disponible seront à la charge du futur concessionnaire.

2. Le développement des infrastructures aéroportuaires à Mayotte

L'action 52 *Transport aérien* inclut aussi une dotation de 1,4 million d'euros pour financer des études visant à préparer la construction d'une piste longue à l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi de Mayotte, auxquels se rajoute la construction d'une nouvelle tour de contrôle. Le rapporteur spécial Benoît Simian tient à affirmer son soutien à ces projets.

a. La construction d'une piste longue à l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi

L'aéroport international de Dzaoudzi-Pamandzi est le principal aéroport de Mayotte. Afin d'accompagner le développement du trafic aérien, une nouvelle aérogare, moderne et fonctionnelle, a été mise en exploitation, en 2014, apte à accueillir jusqu'à 600 000 passagers, avec des possibilités d'extension permettant d'atteindre le million de passagers.

Toutefois, **l'aéroport demeure très contraint par la faible longueur de sa piste** (1 930 mètres). Les décollages et atterrissages des avions sont très dépendants des conditions climatiques. **Il en résulte une qualité de service fluctuante.**

En conséquence, dans le prolongement des annonces du Président de la République lors de sa venue à Mayotte, l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 prévoit, en 2021, **une dotation de 1,4 million d'euros en crédits de paiement pour financer des études visant à préparer la construction d'une piste longue**, dans des conditions juridiques solides et dans le respect de l'environnement.

D'autres pistes d'amélioration demeurent néanmoins à l'étude, notamment quant à un éventuel agrandissement des postes de parking des avions. Une extension serait possible en empiétant sur l'actuelle zone militaire, mais cela nécessiterait d'importants investissements. Par ailleurs, le prix du carburant demeure très élevé à Mayotte.

b. La construction d'une nouvelle tour de contrôle pour l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi

Outre la construction d'une piste longue à l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi, sont prévus, en 2021, 20,9 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le programme 612 *Navigation aérienne* du budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* pour la construction d'une nouvelle tour de contrôle capable d'opérer, depuis l'aéroport Saint-Denis Gillot à La Réunion, le nouveau service d'approche de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi.

Il s'agit d'un enjeu de sécurité des vols, dans un espace aérien où cohabitent à la fois des gros porteurs en provenance d'Europe ou d'Afrique et de petits avions opérant des vols inter-îles au sein de l'archipel des Comores, avec des difficultés de coordination opérationnelle entre le service de contrôle de Dzaoudzi et le prestataire de contrôle aérien des Comores.

3. La nouvelle route du littoral à La Réunion

Aussi étrange que cela puisse paraître, **l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 contribuera aussi au financement d'un projet routier, la nouvelle route du littoral (NRL) à La Réunion, à hauteur de 2 millions d'euros en 2021**, dans le cadre du protocole de Matignon signé en 2010.

La NRL est une voie rapide de douze kilomètres, portée par un ensemble de viaducs et de digues, qui doit relier Saint-Denis à La Possession dans le but de désengorger l'ancienne route située au pied de la falaise tant pour des raisons de sécurité que de développement économique.

Le financement de la NRL est prévu par le protocole de Matignon de 2010, qui répartit les coûts entre la région (669 millions d'euros), l'État (532 millions d'euros), le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (248 millions d'euros) et des fonds européens (151 millions d'euros).

Les financements de l'État sont principalement issus de l'AFITF, pour un montant de 509,2 millions d'euros. Débutés en 2012, les paiements s'élèveront fin 2020 à 411,3 millions d'euros, pour un solde de 97,9 millions d'euros.

Comme le rapporteur spécial Benoît Simian l'avait indiqué dans le rapport du Printemps de l'évaluation 2020 ⁽¹⁾, le projet, achevé à 80 %, subit d'importants retards du fait de difficultés d'approvisionnement en roches massives, conséquence des multiples recours juridiques déposés contre l'exploitation des carrières de pierre sur l'île, qui empêchent de construire les 2,7 kilomètres de digue restants. Il ne sera donc pas achevé, comme prévu, en 2020, ce qui entraîne d'importants surcoûts financiers.

(1) Annexe n° 19 de Mme Anne-Laure Cattelot et M. Benoît Simian, au rapport n° 3011 de M. Laurent Saint-Martin, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020.

a. Le marché de la digue résilié d'un commun accord

L'année écoulée a été remplie d'incertitudes, marquée par des tensions entre la région et le groupement d'entreprises chargé de construire la digue sur la question des surcoûts financiers du chantier. Le 21 août 2020, **la région a finalement annoncé la résiliation du marché de construction de la digue**, d'un commun accord avec le groupement d'entreprises, sans pénalités ni indemnités pour chacune des deux parties.

Un nouvel appel d'offres doit être lancé pour construire les 2,7 kilomètres de digue restants et terminer la NRL. Afin d'éviter les problèmes rencontrés jusque-là, le bénéficiaire de ce nouveau marché n'aura plus à sa charge l'approvisionnement du chantier en matériaux. Pour s'approvisionner en roches, la région a réactivé son « plan andains » et en assumera les surcoûts. Il s'agit d'aller récupérer des blocs rocheux laissés par d'anciennes éruptions volcaniques et qui affleurent sur le pourtour de l'île et dans les champs agricoles. Selon la région, ce nouveau projet pourrait être achevé fin 2023 ou début 2024.

En attendant le lancement de ce nouveau marché, une solution temporaire a été annoncée. Il s'agit de raccorder le viaduc déjà construit à l'ancienne route du littoral, au niveau de La Grande Chaloupe. Cela nécessite la construction d'une digue de 216 mètres, pour un montant de 42 millions d'euros. L'objectif est d'ouvrir la première moitié de la NRL d'ici fin 2021.

Pour permettre l'achèvement du projet, le Gouvernement avait laissé entendre que **des crédits du plan de relance** pourraient être mobilisés. Cette information n'a pas été confirmée. Toutefois, d'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, des crédits de l'AFITF pourraient être débloqués ⁽¹⁾.

b. Compte tenu des risques associés à l'achèvement de la digue, il paraît légitime d'envisager le scénario du « tout viaduc »

L'achèvement du projet de NRL suppose de concilier des intérêts économiques, sociaux et environnementaux. L'enjeu est de pouvoir terminer le chantier le plus rapidement possible en garantissant la plus grande sécurité juridique possible et en limitant les surcoûts financiers. De ce point de vue, deux principaux scénarios semblent possibles : achever la NRL en maintenant le projet de digue ou renoncer à la digue et terminer la route sous forme de viaduc.

Jusqu'ici, le maintien de la digue pouvait sembler constituer la solution la moins incertaine sur le plan juridique et financier, puisqu'elle permettait de ne relancer ni une procédure d'appel d'offres, ni une enquête publique préalable aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

(1) Voir le tableau récapitulatif des dépenses du plan de relance gérées par l'AFITF, au IV de la première partie du présent rapport.

Néanmoins, c'est aussi le scénario qui présentait le plus de risques pour l'environnement et la biodiversité, sans parler des nuisances associées au transport par la route de plusieurs milliers de tonnes de roches.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a prononcé, le 29 mai 2018, l'annulation du schéma départemental des carrières de La Réunion de 2014, au motif que les modifications approuvées ne pouvaient intervenir sans qu'une évaluation environnementale ne soit réalisée.

De même, l'avis du Conseil national de la protection de la nature ⁽¹⁾ sur le projet de nouvelle route du littoral à l'île de La Réunion, publié le 21 décembre 2018, jugeait opportun « que l'État demande au pétitionnaire la réalisation - avant l'engagement de la 2^{ème} phase des travaux de la NRL - d'une [...] expertise prenant en compte tous les aspects (y compris l'exploitation des carrières) de l'option digue sur remblais, dont les risques et les impacts négatifs sur l'environnement et la biodiversité (dont des espèces protégées) ont à nouveau été très largement soulignés dans cet avis, par rapport à l'option viaduc ».

Désormais, le marché de construction de la digue étant résilié, et alors qu'un nouvel appel d'offres doit nécessairement être relancé, il est légitime de se demander si le scénario du « tout viaduc » n'est pas plus optimal. D'une part, il s'agit probablement du scénario qui heurterait le moins l'environnement et la biodiversité. D'autre part, cette solution paraît moins incertaine sur le plan des délais et donc des surcoûts financiers.

En effet, **le « plan andains » s'accompagne de fortes incertitudes.** Les estimations des quantités de roches massives et de remblais nécessaires à l'achèvement de la digue sont incertaines (entre 2,6 et 3,3 millions de tonnes) et rien ne garantit que les andains existent en quantité suffisante.

Or, ne pas anticiper une éventuelle insuffisance des andains ne ferait que retarder l'achèvement du projet et relancer les débats sur l'exploitation des carrières et l'importation de roches en provenance de Madagascar ou de l'Île Maurice, voire du Moyen Orient, avec tous les risques environnementaux et financiers que cela peut impliquer.

De surcroît, même si les andains se trouvent en quantité suffisante, ceux-ci constituent une protection non négligeable contre l'écoulement des pluies et **les retirer des champs agricoles pourrait accélérer l'érosion des terres.** Une fois construite, la digue serait elle-même exposée à des houles de plus en plus fortes ainsi qu'à des cyclones de plus en plus fréquents.

(1) *Le Conseil national de protection de la nature est une commission consultative auprès du ministre en charge de la protection de la nature chargée d'émettre des avis sur les projets pouvant présenter un risque pour l'environnement, en application des articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du code de l'environnement.*

III. LA MOBILISATION DU TRANSPORT AÉRIEN CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES ET POUR UNE AVIATION DURABLE

Les rapporteurs spéciaux sont persuadés que le transport aérien doit devenir un secteur exemplaire en matière de lutte contre le changement climatique. Cela passe par le développement d'une aviation plus respectueuse de l'environnement et moins émettrice de gaz à effet de serre, mais aussi par une réduction indispensable des nuisances sonores dues au transport aérien.

A. LA NÉCESSITÉ DE SOUTENIR LE TRANSPORT AÉRIEN POUR L'AIDER À ACCÉLÉRER SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le plan de relance prévoit des investissements importants en faveur de la recherche dans le domaine aéronautique avec, en particulier, 1,5 milliard d'euros prévus pour le développement d'un avion neutre en émissions de gaz à effet de serre. Cela prouve que **le secteur aérien s'engage pleinement dans la transition écologique, avec des objectifs certes ambitieux, mais pas inatteignables à moyen terme**, sous réserve de laisser aux différents acteurs du temps pour procéder aux adaptations nécessaires.

1. Le plan de relance prévoit des investissements importants dans la recherche et le développement de l'aéronautique civile

Le plan de relance prévoit un plan de soutien à la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile à hauteur de **1,095 milliard d'euros** inscrits sur l'action 08 *Énergies et technologies vertes* de la mission *Plan de relance*.

Les crédits de paiement correspondants se partageront en 2021 entre **254 millions d'euros de subventions à la recherche et au développement dans le domaine de l'aéronautique civile et 101 millions d'euros pour la modernisation de la filière aéronautique**. Ils permettront de cofinancer des projets d'investissement portés par les entreprises, notamment les PME et ETI, visant en particulier à améliorer la performance environnementale du transport aérien.

Le plan de relance vient s'ajouter au plan de soutien à l'aéronautique, voté dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, qui prévoit notamment de financer la recherche et développement à hauteur de 1,5 milliard d'euros sur trois ans (300 millions d'euros en 2020 et 600 millions d'euros en 2021 et 2022) afin de parvenir à la fabrication d'un avion neutre en émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2035.

Ces crédits ouverts en 2020 comprennent notamment la création d'un fonds d'investissement aéronautique géré par Ace Management pour soutenir les PME et les ETI de la filière aéronautique. Dotés de 150 millions d'euros versés par le 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*, les crédits de ce fonds ont été complétés par Airbus (116 millions d'euros), Safran (58 millions d'euros), Dassault Aviation (13 millions d'euros) et Thales (13 millions d'euros).

Enfin, **la transition écologique du secteur aérien est également soutenue par les crédits de la recherche**, inscrits sur l'action 14 *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile* du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, qui prévoient, en 2020, 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et 85 millions d'euros en crédits de paiements et, en 2021, 270 millions d'euros en autorisations d'engagement et 111,3 millions d'euros en crédits de paiement.

La DGAC joue un rôle important pour accompagner la transition écologique du secteur aérien. En matière de navigation aérienne, elle met en œuvre les projets innovants tels que le « free route » et les descentes continues permettant d'optimiser les trajectoires en vue de limiter la consommation de carburant ainsi que les nuisances sonores. En outre, dans le cadre du plan de relance, elle coordonnera la définition et la mise en œuvre du soutien à la recherche et au développement dans le domaine de l'aéronautique civile.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent des moyens engagés pour aider le secteur aérien à accélérer sa transition écologique. Ils soulignent que les industriels du secteur ne sont pas en mesure de supporter l'intégralité des risques et des coûts financiers liés à cette transition, ce qui rend l'intervention de la puissance publique indispensable.

2. La nécessité de diversifier les moyens permettant de « verdir » le transport aérien

La transition écologique du secteur aérien s'appuie sur des innovations technologiques devant permettre le développement d'avions moins consommateurs de carburant et moins émetteurs de gaz à effet de serre, voire d'appareils totalement neutres en carbone. Toutefois, la recherche et le développement d'un « avion vert » ne doivent pas constituer l'unique piste explorée et le développement des biocarburants semble également devoir figurer parmi les projets prioritaires.

a. Le développement d'avions plus respectueux de l'environnement

Comme les rapporteurs spéciaux ont pu le constater durant leurs auditions, **les compagnies aériennes n'ont pas attendu l'année 2020 pour entamer leur transition écologique**, notamment en renouvelant leur flotte d'appareils pour s'équiper d'avions plus performants, consommant moins de carburant, émettant moins de gaz à effet de serre mais aussi générant de moindres nuisances sonores. Ainsi, les avions aujourd'hui commercialisés par les industriels du secteur émettent en moyenne entre 15 % et 25 % d'émissions en moins.

La crise de la covid-19 entraîne une accélération des projets de modernisation des appareils et d'innovation dans le secteur aéronautique. Le projet le plus ambitieux n'est autre que l'avion à hydrogène, entièrement « décarboné », que l'avionneur Airbus ambitionne de commercialiser d'ici 2035. Trois concepts différents sont envisagés, avec des capacités allant de 100 à 200 places par appareil, et une distance ne dépassant pas au maximum 3 500 kilomètres.

Toutes les difficultés techniques ne sont pas encore résolues, l'hydrogène nécessitant des capacités de stockage plus importantes et plus résistantes que le kérosène classique. Néanmoins, **les industriels et l'ensemble de la filière aéronautique semblent convaincus que les objectifs sont atteignables à moyen terme.**

Selon les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, l'avion à hydrogène ne serait pas le seul moyen de développer un « avion vert ». Certains industriels, là encore en partenariat avec les compagnies aériennes, travaillent également au **développement d'un avion électrique**, pour le moment limité en capacité, mais appelé à se développer dans les prochaines années. D'autres projets, comme l'**allègement du poids des sièges passagers**, sont aussi poursuivis.

En tout état de cause, **l'aéronautique est une industrie à cycles très longs avec des coûts de développement particulièrement élevés.** Quinze ou vingt ans peuvent s'écouler entre les premiers travaux de recherche et l'atteinte d'une maturité suffisante pour intégrer les technologies sur un aéronef en service. Compte tenu des délais annoncés – horizon 2035 –, le développement d'un avion neutre en émissions de gaz à effet de serre ne doit pas constituer l'unique solution envisagée.

b. Le soutien au développement des carburants alternatifs

En attendant que soient mis au point des avions moins polluants, la transition écologique du secteur aérien pourrait aussi passer, à court terme, par le développement des carburants alternatifs permettant aux avions d'émettre moins de gaz à effet de serre. **Il ne s'agirait pas d'une solution alternative** aux avions à hydrogène ou électriques, **mais bien d'une solution concurrente** ayant vocation à coexister avec ceux-ci, pour multiplier les possibilités de moderniser l'aviation. En tout état de cause, il faut souligner que les biocarburants sont une solution plus pertinente pour le transport long-courrier que pour le court-courrier.

À ce titre, **l'article 15 du projet de loi de finances pour 2021 émet un signal positif** en augmentant les taux cibles de la taxe incitative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), de 0,1 % pour les gazoles et 0,6 % pour les essences, **afin de renforcer les incitations fiscales relatives à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports.** Il intègre également dans le dispositif de la TIRIB de nouvelles formes d'énergies et de transport, notamment les carburéacteurs, l'électricité d'origine renouvelable fournie par les bornes de recharge ouvertes au public et l'hydrogène d'origine renouvelable utilisé pour les besoins du raffinage.

Néanmoins, les rapporteurs spéciaux tiennent à souligner que, à l'heure actuelle, les carburants durables coûtent entre deux et quatre fois plus cher que le kérosène classique. Or, il ne serait pas souhaitable de faire du secteur aérien le prisonnier d'une filière qui n'existe pas encore. **C'est pourquoi il est indispensable de développer une véritable filière de biocarburants** en France, en soutenant une augmentation massive de leur production afin d'abaisser leur prix à un niveau soutenable pour les compagnies.

Pour développer les innovations que nécessite la transition écologique du secteur aérien, **les rapporteurs spéciaux recommandent, non pas de supprimer ou d'augmenter l'écocontribution du secteur aérien qui bénéficie aujourd'hui à l'AFITF, mais d'utiliser le produit de cette écocontribution pour financer la recherche et le développement de la filière aéronautique.** La taxe ne doit pas pénaliser les investissements qu'il est – légitimement – demandé aux acteurs du secteur aérien de réaliser, mais permettre d'accélérer le développement des avions moins polluants et des carburants alternatifs.

En outre, les rapporteurs spéciaux proposent d'étudier la possibilité de mettre en place un mécanisme de suramortissement fiscal pour les investissements réalisés par les compagnies aériennes, afin d'accélérer le renouvellement de leur flotte et de les inciter à opter pour des avions émettant au moins 15 % d'émissions de gaz à effet de serre en moins que les aéronefs qu'ils remplacent.

3. L'importance de maintenir les lignes d'aménagement du territoire et de soutenir les petits aéroports régionaux

S'agissant des propositions visant à organiser la fin du trafic aérien sur les vols intérieurs sur les lignes où il existe une alternative bas carbone satisfaisante en termes de prix et de temps – par un exemple un trajet en train de moins de quatre heures – **les rapporteurs spéciaux tiennent à souligner que de telles mesures pourraient entraîner de fortes contraintes.**

Ainsi, supprimer ces vols intérieurs empêcherait les correspondances qu'ils permettent d'assurer à l'international mais aussi avec les territoires d'outre-mer, au détriment de la continuité territoriale de la France. De surcroît, cela nuirait à l'accessibilité des territoires ruraux ainsi qu'à la viabilité des petits aéroports régionaux pourtant indispensables à l'aménagement du territoire.

Le rapporteur spécial Benoît Simian tient notamment à souligner l'importance des aéroports de Nouvelle-Aquitaine, qui constituent un des moteurs de l'économie régionale et soutiennent l'ensemble des politiques publiques locales (transport, aménagement du territoire, développement économique, tourisme, environnement, formation).

Par ailleurs, les gains espérés en termes d'émissions de gaz à effet de serre doivent être relativisés par la faible part du transport aérien dans son ensemble et des vols intérieurs en particulier dans le total des émissions, sans compter les effets de report vers des vols internationaux ou en dehors du territoire français qu'engendreraient de telles mesures.

Dans ces conditions, les rapporteurs recommandent d'étudier l'ensemble des conséquences de ces mesures en comparant l'ensemble des coûts induits avec les gains réellement envisageables, ainsi que l'étude de mesures moins contraignantes et plus efficaces.

B. L'URGENCE DE CONTINUER À LUTTER CONTRE LES NUISANCES SONORES DUES AU TRANSPORT AÉRIEN

Outre la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, la modernisation du secteur aérien passe également par une réduction des nuisances sonores dues au transport aérien, qui s'articule autour de plusieurs piliers :

- la réduction à la source du bruit des avions, qui consiste à faire évoluer et à appliquer les normes de certification acoustique définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ;

- la planification et la gestion de l'utilisation des sols, qui s'appuient sur un plan d'exposition au bruit réglementant l'utilisation des sols aux abords des aéroports, en vue d'interdire ou de limiter la construction de logements et de prescrire des types d'activités peu sensibles au bruit ou compatibles avec le voisinage d'un aéroport ;

- à titre curatif, le plan de gêne sonore délimite, aux abords d'un aéroport, des zones de bruit à l'intérieur desquelles les riverains peuvent prétendre à une aide financière pour les travaux d'insonorisation de leurs locaux ;

- différentes procédures d'exploitation au vol et au sol, qui permettent de diminuer le bruit en influant sur la dimension et la forme des courbes de bruit autour d'un aéroport ;

- en dernier recours, des restrictions d'exploitation portant sur les horaires d'atterrissages ou de décollages et sur les caractéristiques acoustiques des avions peuvent être envisagées.

Dans ce cadre, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) est chargée de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances sonores aériennes et peut émettre des recommandations.

Sur ce sujet, **la rapporteure spéciale Zivka Park tient à réaffirmer son engagement dans la lutte contre les nuisances sonores et pour le renforcement des aides à l'insonorisation des bâtiments situés à proximité des aéroports.**

1. Les aides à l'insonorisation des bâtiments sont financés par les recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)

Les aides aux travaux d'insonorisation des bâtiments situés autour des principaux aérodromes français sont principalement financés par le produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), prévue à l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts. Les aides financent les études et opérations préalables ainsi que les travaux de renforcement de l'isolation acoustique.

La TNSA taxe est recouvrée par la DGAC et perçue par les exploitants d'aérodromes eux-mêmes, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012, qui a été relevé de 47 à 55 millions d'euros dans la loi de finances rectificative pour 2016.

La TNSA est perçue par deux catégories d'exploitants d'aéroport :

– les exploitants des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes ;

– les exploitants des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 2 tonnes a dépassé cinquante mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes, si les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore de cet aérodrome possèdent un domaine d'intersection avec les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore d'un aérodrome de la première catégorie.

Sont concernés les aéroports de Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget et Toulouse Blagnac.

Si la crise liée à l'épidémie de covid-19 et l'effondrement du trafic aérien ont – de fait – réduit les nuisances sonores, ils n'ont pas réduit l'urgence des travaux d'insonorisation dans la perspective d'une reprise du trafic à moyen terme.

2. La nécessité de compenser les pertes de recettes de la TNSA en 2020 et 2021

La TNSA étant assise sur le décollage des aéronefs dont la masse au décollage excède 2 tonnes dans les aérodromes concernés, l'effondrement du trafic aérien en 2020 et la reprise très progressive de ce trafic en 2021 ont considérablement réduit les prévisions de recettes.

Selon les informations communiquées par la DGAC, les pertes de recettes de TNSA sont estimées à 35 millions d'euros en 2020 et 17 millions d'euros en 2021, soit un total de 52 millions d'euros, ce qui représente près d'une année de recettes entière.

Or, compte tenu des besoins estimés, en l'état actuel du droit à 770 millions d'euros, un rendement plein de la TNSA (55 millions d'euros par an) nécessitait, avant même la crise, plus de quinze années pour achever l'ensemble des travaux d'insonorisation prévus. En outre, un assouplissement des conditions d'éligibilité aux aides à l'insonorisation via une modification des critères d'antériorité existants étant toujours à l'étude, les besoins pourraient encore être amenés à augmenter.

Dans ces conditions, la perte d'une année entière de recettes de TNSA ne fait que retarder les travaux d'insonorisation, pourtant nécessaires pour améliorer les conditions de vie et le quotidien de plusieurs milliers de personnes, et accroître le stock de demandes d'aide à l'insonorisation de ces riverains déjà très important.

En conséquence, les rapporteurs spéciaux appellent à une compensation budgétaire des pertes de recettes de la TNSA en 2020 et 2021, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 mais aussi du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020. Cette compensation est indispensable pour ne pas pénaliser davantage les populations riveraines des aéroports.

3. L'opportunité d'utiliser une partie des recettes de la TNSA pour rembourser les avances consenties par les aéroports

Les rapporteurs spéciaux jugent aussi nécessaire de rétablir la possibilité d'utiliser une partie du produit de la TNSA pour rembourser les avances consenties par un exploitant d'aéroport pour le financement des travaux de réduction des nuisances sonores.

Le dispositif prévu à l'article 231 de la **loi de finances pour 2020** permettait à **Aéroports de Paris (ADP) de consentir des avances aux riverains de l'aéroport de Paris Roissy Charles-de-Gaulle**, afin que ceux-ci puissent procéder plus rapidement aux travaux d'insonorisation de leurs logements. Cette mesure bienvenue avait pour but d'accélérer la résorption du stock de demandes d'aide à l'insonorisation de ces riverains.

La mesure était la **concrétisation d'une promesse formulée par le ministre de l'économie et des finances** à l'occasion des débats parlementaires portant sur la future loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite PACTE) ⁽¹⁾.

L'article 231 de la loi de finances pour 2020 a été censuré par le Conseil constitutionnel qui y a vu un « cavalier budgétaire » car la disposition « n'est pas relative à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ⁽²⁾.

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

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 sur la loi de finances pour 2020, considérant 139.

Les **rapporteurs spéciaux** tiennent à souligner que l'article n'était pas, en lui-même, contraire à la constitution, et qu'il a été censuré pour une simple question de procédure. Ils **ne peuvent donc que souhaiter que la mesure soit rétablie dans un projet ou une proposition de loi adéquat et appellent le Gouvernement à trouver une solution pour que cette mesure légitime puisse être adoptée dans les plus brefs délais**. Sur proposition des rapporteurs, un amendement en ce sens a été adopté par la commission des finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le vendredi 23 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et entendu Mme Zivka Park et M. Benoît Simian, rapporteurs spéciaux des crédits du programme 203 Infrastructures et services de transports et du programme 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État, ainsi que du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

La commission a adopté, sur proposition des rapporteurs pour avis, un amendement de crédit visant à renforcer la sécurisation des passages à niveau. Après avoir rejeté d'autres amendements de crédits, la commission a, suivant l'avis favorable des rapporteurs, adopté les crédits de la mission ainsi que ceux du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

La commission a ensuite examiné des amendements portant article additionnel et adopté, sur proposition des rapporteurs pour avis, un amendement demandant au Gouvernement de remettre un rapport relatif à la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) et un amendement demandant au Gouvernement de remettre un rapport sur la fin des concessions autoroutières.

*

* *

AUDITIONS ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES SOLLICITÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

(par ordre chronologique)

Air Tahiti Nui * :

– M. Michel Monvoisin, président directeur général d’Air Tahiti Nui.

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) :

– M. Marc Papinutti, directeur général ;

– Mme Isabelle Andrivon, cheffe du service de l’administration générale et de la stratégie.

Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) :

– M. Christophe Béchu, président du conseil d’administration ;

– M. Jean Abèle, secrétaire général.

Réseau des chambres de commerce et d’industrie de Nouvelle-Aquitaine :

– M. Jean-Luc Lamoure, responsable des affaires publiques.

Comité pour la réouverture de la ligne Oloron-Canfranc (CRELOC) :

– M. Jean-Luc Palacio, secrétaire et porte-parole.

Sous-préfecture d’Oloron Sainte-Marie :

– M. Christophe Pecate, sous-préfet d’Oloron Sainte-Marie ;

– Mme Lucie Alamargot, commandante de la brigade de gendarmerie d’Oloron Sainte-Marie.

Commune d’Oloron Sainte-Marie :

– M. Bernard Uthurry, maire d’Oloron Sainte-Marie.

Direction interdépartementale des routes Atlantique (DIRA) :

– M. François Duquesne, directeur ;

– M Francis Larrivière, directeur adjoint chargé du développement.

Commune d’Aydius :

- M. Bernard Choy, maire d’Aydius ;
- Mme Sabine Dufour, secrétaire de mairie.

Union des entreprises du transport et de la logistique (TLF) * :

- M. Alexis Degouy, délégué général ;

Association des Régions de France :

- M. Michel Neugnot, président de la commission « Transports », vice-président de la région Bourgogne France Comté ;
- M. Nicolas Pujos, conseiller intermodalité, infrastructures, nouvelles mobilités.

Direction générale de l’aviation civile (DGAC) :

- M. Damien Cazé, directeur général ;
- M. Marc Borel, directeur du transport aérien ;
- M. Maurice Georges, directeur des services de la navigation aérienne ;
- Mme Marie-Claire Dissler, secrétaire générale ;
- Mme Géraldine Cecconi, sous-directrice des affaires financières et du contrôle de gestion au secrétariat général ;
- Mme Lucette Lasserre, directrice du service d’État de l’aviation civile en Polynésie française.

RATP * :

- M. Jean-Yves Leclercq, directeur financier ;
- M. Julien Laurent, directeur des relations institutionnelles.

Société du Grand Paris :

- M. Thierry Dallard, président du directoire ;
- M. Frédéric Brédillot, membre du directoire.

Transdev * :

- M. Thierry Mallet, président directeur général, président de l’Union des transports publics et ferroviaires.

Airbus * :

- M. Marc Hamy, vice-président corporate affairs ;
- Mme Anne-Sophie de la Bigne, directrice des affaires civiles à la direction des affaires publiques ;
- Mme Annick Perrimond du Breuil, directrice des relations avec le Parlement à la direction des affaires publiques.

Fédération nationale des travaux publics (FNTP) :

- M. Jean-Christophe Angenault, directeur des relations institutionnelles et du réseau ;
- M. Jean-Philippe Dupeyron, service des affaires économiques.

Air France – KLM * :

- Mme Anne-Marie Couderc, présidente ;
- Mme Anne-Sophie Le Lay, secrétaire générale ;
- Mme Béryl Baldous, directrice des affaires publiques.

Syndicat national des contrôleurs du transport aérien (SNCTA) :

- M. Michel Coz Elleouet, secrétaire national ;
- M. Loïc Parisi, secrétaire national ;
- M. Stéphane Rozalen, secrétaire national ;
- M. Guillaume Sintès, secrétaire national ;
- M. Xavier Wirth, CRNA Nord, délégué Europe.

SNCF * :

- M. Laurent Trévisani, directeur général délégué Stratégie Finances du groupe SNCF ;
- M. Raphaël Poli, directeur de la Stratégie du groupe SNCF ;
- Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire de la SNCF.

Easyjet * :

- M. Bertrand Godinot, directeur général France et Pays-Bas ;
- M. Reginald Otten, directeur général adjoint France et Pays-Bas ;
- Mme Carinne Heinen, responsable des relations publiques France et Pays-Bas.

Île-de-France Mobilités :

- M. Laurent Probst, directeur général ;
- M. Inravi Thiounn, conseiller spécial.

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) :

- M. Gilles Leblanc, président ;
- M. Philippe Gabouleaud, secrétaire général ;
- Mme Amel Issa, secrétaire générale adjointe.

Aéroports de Paris (ADP) * :

- M. Augustin de Romanet, président directeur général ;
- M. Mathieu Cuip, délégué général ;
- Mme Mélinda Souef, responsable des relations avec les institutions.

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

ANNEXE : SOURCES UTILISÉES

Documents annexés au projet de loi de finances pour 2021 :

- Projet annuel de performance du programme 203 Infrastructures et services de transports de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ;
- Projet annuel de performance du programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ;
- Projets annuels de performance des programmes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ;
- Projets annuels de performance des programmes de la mission *Plan de relance*.
- Projets annuels de performance des programmes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

Autres documents :

- Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 du compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », avril 2020 ;
- Rapport Philizot sur le devenir des lignes de desserte fine des territoires, février 2020 ;
- « Propositions pour l'amélioration de la sécurisation des passages à niveau », rapport parlementaire remis par Mme Laurence Gayte, députée des Pyrénées-Orientales, au Premier ministre, avril 2019 ;
- « Le verdissement des matériels roulants du transport ferroviaire en France. Comment répondre aux défis de la sortie du Diesel et se tenir à la pointe de l'innovation technologique pour assurer la transition énergétique ? », rapport de M. Benoît Simian dans le cadre d'une mission confiée par le Gouvernement, novembre 2018 ;
- Conseil d'orientation des infrastructures, « Répondre aux urgences et préparer l'avenir », sous la présidence de M. Philippe Duron, 30 janvier 2018 ;
- « Quel avenir pour les infrastructures routières ou comment sécuriser leur financement ? », revue des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et des diplômés de l'École nationale des ponts et chaussées, n° 884, mai 2017.