



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

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 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENE CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 16

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

Rapporteuses spéciales : MMES CHRISTINE ARRIGHI ET EVA SAS

Députées

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURES SPÉCIALES	7
DONNÉES CLEFS	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS TERRESTRES	13
I. LE BUDGET DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)	13
A. LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LOM POUR LES ANNÉES 2019 À 2023 SERA SUREXÉCUTÉE DU FAIT DU PLAN DE RELANCE	13
B. LE NIVEAU DE RECETTES PRÉVU POUR 2023 EST SUPÉRIEUR À LA TRAJECTOIRE FIXÉE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS	14
C. LES DÉPENSES DE L'AFITF PRÉVUES EN 2023	17
D. UNE COMPLEXITÉ BUDGÉTAIRE EXTRÊME QUI NUIT À L'APPRÉCIATION DES POLITIQUES EN FAVEUR DES TRANSPORTS	19
II. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE	20
III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i>	21
A. LES MOYENS AFFECTÉS AUX INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES : UN INVESTISSEMENT DANS LE RÉSEAU TRÈS INSUFFISANT	22
1. L'État contribue au financement de SNCF Réseau par l'action 41	23
2. Ces financements sont très insuffisants pour permettre une relance du transport ferroviaire	25
a. L'insuffisance des financements pour la régénération et la modernisation du réseau existant	25
b. L'insuffisance des investissements en faveur des petites lignes	27
3. L'insuffisance des investissements en faveur des trains de nuit	28
4. La sécurité ferroviaire	29
5. Le fret ferroviaire	29
B. LES MOYENS DESTINÉS AUX TRANSPORTS COLLECTIFS	31
1. Les infrastructures de transports collectifs	32

2. L'exploitation des trains d'équilibre du territoire.....	32
3. La compensation des tarifs sociaux ferroviaires.....	32
4. La Société du Grand Paris (SGP)	33
C. LES MOYENS DESTINÉS AUX MOBILITES ACTIVES	34
D. LE TRANSPORT ROUTIER	35
1. Le développement des routes.....	35
2. L'entretien des routes.....	36
3. Les crédits de l'action 50 <i>Transport routier</i>	36
E. LE TRANSPORT FLUVIAL	37
1. Une subvention stable pour Voies navigables de France (VNF).....	37
2. Un mode de transport aux nombreux avantages.....	38
3. Des investissements de régénération à développer.....	39
4. Une diminution des effectifs préjudiciable.....	39
F. LES FONCTIONS SUPPORT	40
IV. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT	40
A. LE CHOIX D'ASSAINIR LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU QUELLES QU'EN SOIENT LES CONSÉQUENCES SUR LE RÉSEAU.....	41
B. UNE CHARGE DE LA DETTE EN HAUSSE.....	42
SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN	43
I. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	44
A. DES RECETTES EN HAUSSE MAIS TOUJOURS CONTRAINTES.....	44
1. Les recettes des taxes et redevances aériennes	44
a. Les tarifs des redevances aériennes.....	44
b. Les autres recettes.....	46
2. Le début d'une trajectoire de désendettement en 2023.....	46
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PORTÉE PAR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL	47
1. L'augmentation des dépenses de personnel et de fonctionnement.....	48
a. L'augmentation des dépenses de personnel	48
b. Des dépenses de fonctionnement en hausse.....	49
2. La maîtrise des investissements dans la navigation aérienne	50
3. L'absence de dépenses consacrées à la réduction de l'impact environnemental du secteur aérien.....	51

II. LE BUDGET DE L'ACTION 52 TRANSPORT AÉRIEN DU PROGRAMME 203	51
A. LE FINANCEMENT DES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	52
B. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	53
III. LA NÉCESSAIRE LIMITATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU TRANSPORT AÉRIEN	53
A. UN OBJECTIF SOUTENU PAR DES CRÉDITS UNIQUEMENT DÉDIÉS À LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE	53
1. Les différents acteurs de la filière s'accordent sur la nécessité de limiter l'impact environnemental du transport aérien.....	53
2. Le choix qui a été fait pour atteindre cet objectif est de soutenir la recherche aéronautique	54
a. Le soutien à la préparation technologique de l'avion bas carbone	54
b. Le soutien au déploiement des carburants d'aviation durable	57
B. UNE FISCALITÉ EN CONTRADICTION AVEC L'OBJECTIF DE LIMITATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU TRANSPORT AÉRIEN.....	57
1. Les objectifs d'intégration des bio-carburants.....	57
2. La taxation quasi nulle du kérosène.....	59
3. Le taux réduit de TVA	60
4. Le faible montant de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.....	61
5. Une aide directe à Air France à la conditionnalité douteuse	61
IV. LES TAXES AU PROFIT DES AÉROPORTS	62
A. LA TAXE D'AÉROPORT.....	62
B. L'INSUFFISANTE PROTECTION CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES	64
EXAMEN EN COMMISSION	67
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURES SPÉCIALES	69

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, 82 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURES SPÉCIALES

En additionnant les crédits du programme 203 et ceux des fonds de concours, les dépenses en faveur des transports terrestres devraient atteindre 6 566 millions d'euros en crédits de paiement en 2023, soit près de 600 millions d'euros d'augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, qui résultent de quatre facteurs d'importance équivalente :

– 150 millions d'euros supplémentaires pour l'AFITF par rapport à la trajectoire prévue par la loi d'orientation des mobilités, sans que l'utilisation de ces fonds nouveaux ait été précisée ;

– 150 millions d'euros pour un changement de périmètre lié à la budgétisation sur le programme 203 du congé de fin d'activité des transporteurs routiers ;

– 150 millions d'euros pour l'augmentation des crédits de développement et de modernisation du réseau routier non concédé, correspondant au décaissement d'engagements antérieurs ;

– les derniers 150 millions d'euros partagés entre une augmentation des paiements par l'État à SNCF Réseau des redevances d'accès facturées pour les TER et les TET du fait de l'augmentation annuelle de ces péages (environ 85 millions d'euros) et divers décaissements d'engagements antérieurs pour les infrastructures de transports collectifs (environ 50 millions d'euros).

Toutefois, si l'on prend en considération le fait que le programme 203 a fait l'objet de deux abondements complémentaires en cours d'année 2022, l'un à hauteur de 400 millions d'euros par le décret d'avance du 7 avril 2022, l'autre à hauteur de 1 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 59,5 millions d'euros en crédits de paiement par la loi de finances rectificative du 16 août 2022, les crédits consacrés au transport seront en fait en très légère progression en crédits de paiement, pour moins de 150 millions d'euros. **Les rapporteures regrettent ainsi un investissement de l'État dans les transports vertueux très en deçà de ce qui est absolument nécessaire pour répondre à l'urgence climatique.** Le présent rapport sera l'occasion de détailler les manquements du budget proposé pour 2023 en la matière : investissements très insuffisants dans le ferroviaire, plan vélo certes revalorisé mais qui reste trop faible, absence de financements massifs pour le développement des frets fluvial et ferroviaire, oubli de la promotion de la marche.

Pourtant, alors que l'État a un besoin urgent de financements très conséquents en faveur d'investissements vertueux dans les infrastructures de transports, **le transport aérien continue à ne pas être mis à contribution à la hauteur de son impact environnemental.**

Les rapporteuses spéciales ne sont pas opposées aux crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, qui financent essentiellement les missions nécessaires de surveillance et d'organisation de la navigation effectuées par la direction générale de l'aviation civile, ainsi que quelques investissements allant dans le bon sens, pour diminuer la pollution et les nuisances sonores.

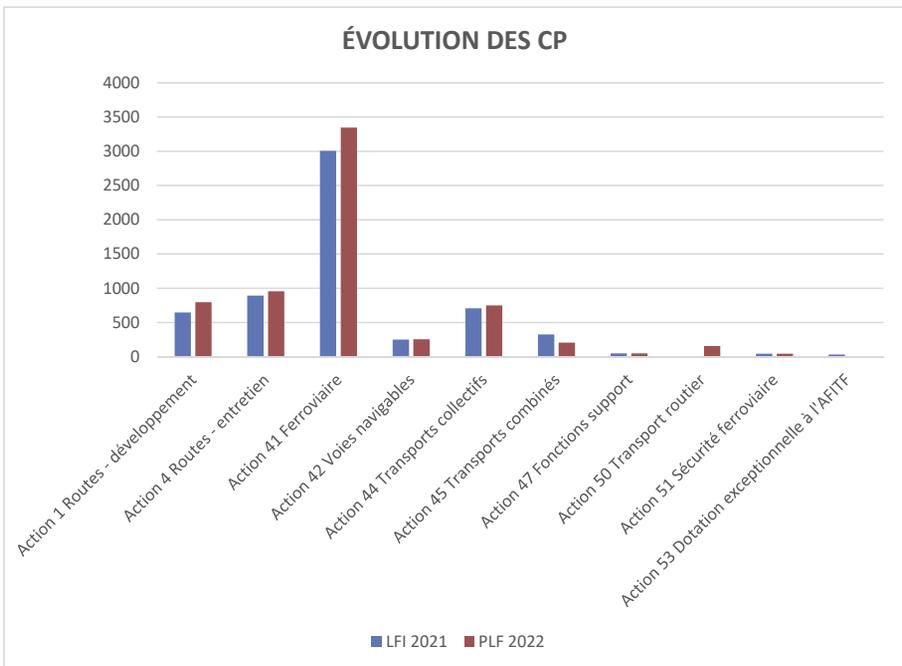
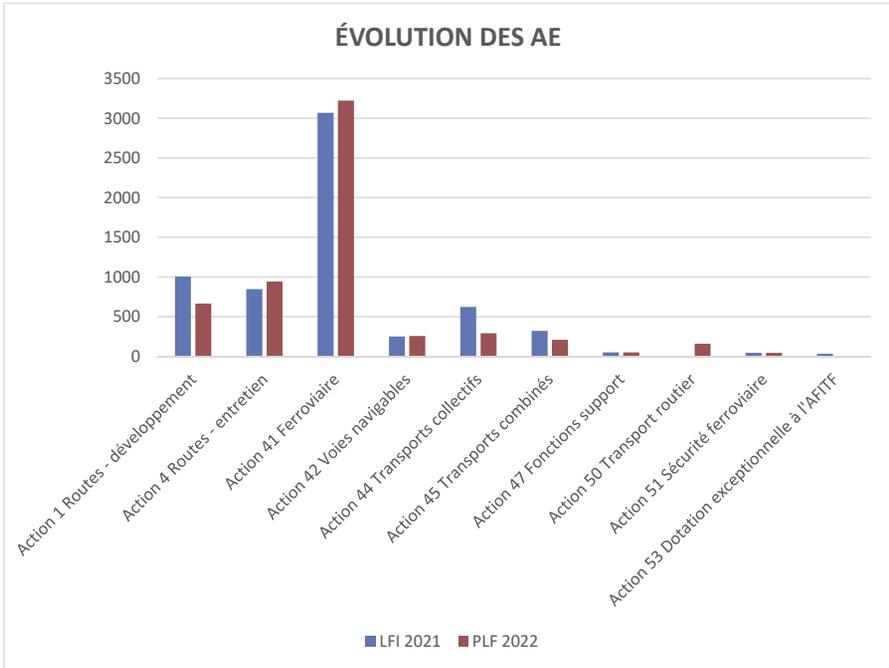
Cependant, elles ont voulu, sans se limiter aux crédits du budget annexe, **s'intéresser aux privilèges fiscaux dont bénéficie le transport aérien.** Ils sont nombreux, et d'autant plus inadaptés qu'ils permettent au transport aérien de proposer des prix sans rapport avec son impact environnemental, alors qu'il pourrait être mis à contribution pour financer les investissements dont les transports vertueux, au premier rang desquels le ferroviaire, ont tant besoin. Ce dernier constat est unanimement partagé ; les rapporteuses spéciales déplorent que la volonté de passer du constat aux financements ne le soit pas. Les transports représentant 31 % des émissions de gaz à effet de serre, **il est crucial d'agir sans attendre pour limiter leur impact environnemental. Ce budget ne le fait pas.**

DONNÉES CLEFS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DES FONDS DE CONCOURS EN MATIÈRE DE TRANSPORTS TERRESTRES

(en millions d'euros)

Crédits budgétaires Fonds de concours Total.	AE			CP		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (%)	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (%)
Action 1 Routes – développement	0	0		0	0	
	1 005	666	- 34	647	796	23
	1 005	666	- 34	647	796	23
Action 4 Routes - entretien	267	310	16	282	300	6
	581	631	9	611	658	8
	848	941	11	893	958	7
Action 41 Ferroviaire	2 563	2 708	6	2 564	2 708	6
	507	515	2	441	639	45
	3 070	3 223	5	3 005	3 347	11
Action 42 Voies navigables	248	254	2	248	254	2
	1	1	0	3	2	- 33
	249	255	2	251	256	2
Action 44 Transports collectifs	325	73	- 78	316	307	-3
	298	218	- 27	392	443	13
	623	291	- 53	708	750	6
Action 45 Transports combinés	177	132	- 25	182	136	- 25
	145	76	- 48	145	71	- 51
	322	208	- 35	327	207	- 37
Action 47 Fonctions support	47	47	0	47	47	0
	2	2	0	2	2	0
	49	49	0	49	49	0
Action 50 Transport routier	6	158	2 533	6	158	2 533
	0	0		0	0	
	6	158	2 533	6	158	2 533
Action 51 Sécurité ferroviaire	0	0		0	0	
	45	45	0	45	45	0
	45	45	0	45	45	0
Action 53 Dotation exceptionnelle à l'AFITF	32	0	- 100	32	0	- 100
	0	0		0	0	
	32	0	- 100	32	0	- 100
Total	3 665	3 682	0	3 677	3 910	6
	2 584	2 154	- 17	2 286	2 656	16
	6 249	5 836	- 7	5 963	6 566	10



INTRODUCTION

Le dérèglement climatique est sans conteste le défi le plus pressant auquel l'humanité est confrontée ; les chiffres fournis par Météo France aux rapporteuses spéciales en attestent. La température moyenne mondiale a augmenté de 1,06 degré Celsius (°C) depuis 1900. À l'échelle nationale, cette hausse s'élève à 1,7 degré et s'accélère : elle est de 0,3 degré par décennie depuis les années 1960.

Les prévisions sont particulièrement pessimistes. Une hausse de 2,1 à 3,9 °C adviendra d'ici 2100. Cette hausse des températures aura comme conséquence une aggravation des phénomènes météorologique extrêmes. Le risque de feux de forêt s'étendra à l'ensemble du territoire national, sur une période plus longue qui ne se limitera plus aux mois de juillet et d'août. Les cyclones, la chute des débits des rivières, les submersions marines et les vagues de chaleur deviendront plus fréquents et d'une intensité plus forte.

Or le secteur des transports a contribué à 31 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau national en 2019, ce qui en a fait le premier poste d'émissions. Les pollutions par type de transports varient de manière considérable. D'après l'Agence européenne pour l'environnement, les émissions de CO₂ par passager au kilomètre sont de 14 grammes pour le train contre 104 pour la voiture et 285 pour l'avion. Alors que le train représente 10 % de la part modale, il ne pèse ainsi que 0,3 % des émissions de gaz à effet de serre en France.

Les rapporteuses spéciales souhaitent donc inscrire le présent rapport dans ce contexte d'urgence climatique. C'est essentiellement sous cet aspect qu'elles analyseront les politiques publiques conduites en matière de transports.

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

Les moyens de l'État consacrés aux transports ferroviaire, routier, fluvial et maritime ⁽¹⁾ sont composés :

– 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* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, dont la gestion est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ;

– des investissements directs ou indirects – par le programme 203 – de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), financée par des taxes affectées ;

– des crédits du plan de relance budgétés dans la mission éponyme ⁽²⁾ ;

– des crédits du programme 869 *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Charles de Gaulle* ⁽³⁾ ;

– des taxes et redevances affectées à la Société du Grand Paris (SGP) et à Voies navigables de France (VNF), mentionnées à titre informatif dans le présent rapport.

I. LE BUDGET DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)

A. LA TRAJECTOIRE PRÉVUE PAR LA LOM POUR LES ANNÉES 2019 À 2023 SERA SUREXÉCUTÉE DU FAIT DU PLAN DE RELANCE

Le développement des infrastructures de transports repose en grande partie sur les investissements directs et indirects – c'est-à-dire *via* le programme 203 – de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La programmation budgétaire votée dans la loi d'orientation des mobilités ⁽⁴⁾ prévoit d'augmenter les investissements de l'État dans les infrastructures de transports. Les dépenses de l'AFITF, qui s'étaient élevées à 9,2 milliards d'euros sur la période 2013-2017, doivent atteindre ⁽⁵⁾ :

(1) *Les crédits liés au transport maritime sont analysés dans l'annexe n° 19 Affaires maritimes (M. Michel Lauzana, rapporteur spécial).*

(2) *Ces crédits sont analysés dans l'annexe n° 34 Plan de relance (M. Frédéric Cabroler, rapporteur spécial).*

(3) *Ces crédits sont analysés dans l'annexe n° 21 Économie : Développement des entreprises et régulations (M. Xavier Roseren, rapporteur spécial).*

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

(5) *Article 2 de la LOM.*

– 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.

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

(en millions d’euros)

2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023
2 683	2 982	2 687	2 580	2 780	13 712

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

Les dépenses opérationnelles réalisées par l’AFITF sur la période 2019-2021 et prévues pour 2022-2023 sont de 15,8 milliards d’euros, soit légèrement plus de 2 milliards d’euros de plus que la trajectoire prévisionnelle :

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L’AFITF
RÉALISÉES (2019-2021) OU PRÉVISIONNELLES (2022-2023)**

(en millions d’euros)

2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023
2 464	2 824	3 051	3 655	3 811	15 805

Source : commission des finances d’après les réponses au questionnaire budgétaire.

Ces financements plus élevés découlent du financement de plusieurs opérations en complément de la LOM : avant tout le plan de relance (7,1 milliards d’euros en faveur des mobilités dont 3,06 transiteront par l’AFITF¹), mais aussi le canal Seine Nord Europe et le plan Marseille en grand.

**B. LE NIVEAU DE RECETTES PRÉVU POUR 2023 EST SUPÉRIEUR À LA
TRAJECTOIRE FIXÉE DANS LA LOI D’ORIENTATION DES MOBILITÉS**

Bien que le budget de l’AFITF pour l’année à venir ne soit adopté qu’en décembre, en fonction des plafonds d’affectation de certaines taxes votés dans la loi de finances, la communication du budget prévisionnel de l’agence aux commissions des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat est indispensable pour permettre aux parlementaires de se prononcer sur le projet de budget en ayant connaissance des investissements prévus pour les infrastructures de transports.

Le budget prévisionnel de l’AFITF pour 2023, transmis aux rapporteuses spéciales dans les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l’article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽²⁾, **s’élève à 3 811 millions d’euros** de recettes.

(1) Détaillés dans le II. de la présente partie.

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

Conformément à l'article L. 1512-20 du code des transports, l'AFITF est bénéficiaire de tout ou partie du produit de trois **taxes** ⁽¹⁾. Ces taxes sont les suivantes :

– la **TICPE** ⁽²⁾, qui porte sur les produits pétroliers lorsqu'ils sont destinés à être utilisés en tant que carburant ou combustible de chauffage. Le PLF 2023 propose un relèvement important de la fraction de TICPE affectée à l'AFITF, de 1 247,5 millions d'euros à 1 908,4 millions d'euros ⁽³⁾. Ce montant est calculé de sorte à permettre à l'AFITF d'assurer l'ensemble des dépenses prévues par la LOM eu égard au montant prévisionnel de ses autres ressources, la TICPE permettant en dernier ressort d'assurer l'équilibre ;

– la **taxe d'aménagement du territoire** ⁽⁴⁾, due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, dans la limite d'un plafond de 566,667 millions d'euros ;

– la **taxe de solidarité sur les billets d'avion** ⁽⁵⁾, dans la limite d'un plafond de 230 millions d'euros sur les recettes en surplus d'un premier plafond de 210 millions d'euros affecté au Fonds de solidarité pour le développement. L'AFITF a indiqué aux rapporteuses spéciales qu'elle escomptait que ce plafond de 230 millions d'euros serait consommé à hauteur de 163 millions d'euros en 2023.

Les autres ressources de l'AFITF sont les suivantes :

– la **redevance domaniale** ⁽⁶⁾, redevance pour occupation du domaine public que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) versent annuellement à l'État ;

– une **contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroute** ⁽⁷⁾, que perçoit l'AFITF depuis 2015 pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée des concessions. Si l'AFITF en a perçu 57,5 millions d'euros en 2020, les sociétés concessionnaires

(1) Les plafonds d'affectation de ces taxes sont fixés par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) L'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) n'existe juridiquement plus sous cette appellation depuis l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. L'ancienne TICPE est désormais la fraction de l'accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons, codifiée aux articles L. 312-1 et suivants du code des impositions sur les biens et services.

(3) Le 1° du A du II. de l'article 15 propose de modifier en ce sens le plafond indiqué au I. de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(4) En vertu de l'ordonnance du 22 décembre 2021 précitée, elle est désormais dénommée « taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé » et elle est codifiée aux articles L. 421-175 et suivants du code des impositions sur les biens et services.

(5) En vertu de l'ordonnance du 22 décembre 2021 précitée, elle est désormais dénommée « tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers » et elle est codifiée au 2° de l'article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et services.

(6) Article R. 122-48 du code de la voirie routière.

(7) Aussi qualifiée par l'AFITF de « plan de relance autoroutier ».

d'autoroute refusent de payer cette taxe depuis 2021. Un contentieux est en effet en cours entre ces sociétés et l'État au sujet de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire, qu'elles contestent, et de sa non-répercussion sur les péages autoroutiers. Ce litige est actuellement devant les tribunaux, en première instance. L'AFITF a indiqué aux rapporteuses spéciales que « compte tenu des délais de traitement des juridictions et des probables appels, une décision définitive... permettant d'éclairer la perspective de reprise des versements de CVE est peu probable en 2023 ». On peut alors s'interroger sur la prévision de 61 millions d'euros de recettes en 2023 dans le budget prévisionnel transmis aux rapporteuses spéciales ;

– une partie du produit des **amendes des radars automatiques** du réseau routier national.

Ces recettes seront enfin complétées en 2023 par des crédits provenant de l'action 7 *Infrastructures et mobilités vertes* du programme 362 *Écologie* et de l'action 7 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. Bien que ce ne soit pas indiqué dans les projets annuels de performances (PAP), ces crédits alimenteront bien le budget de l'AFITF.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF

(en millions d'euros)

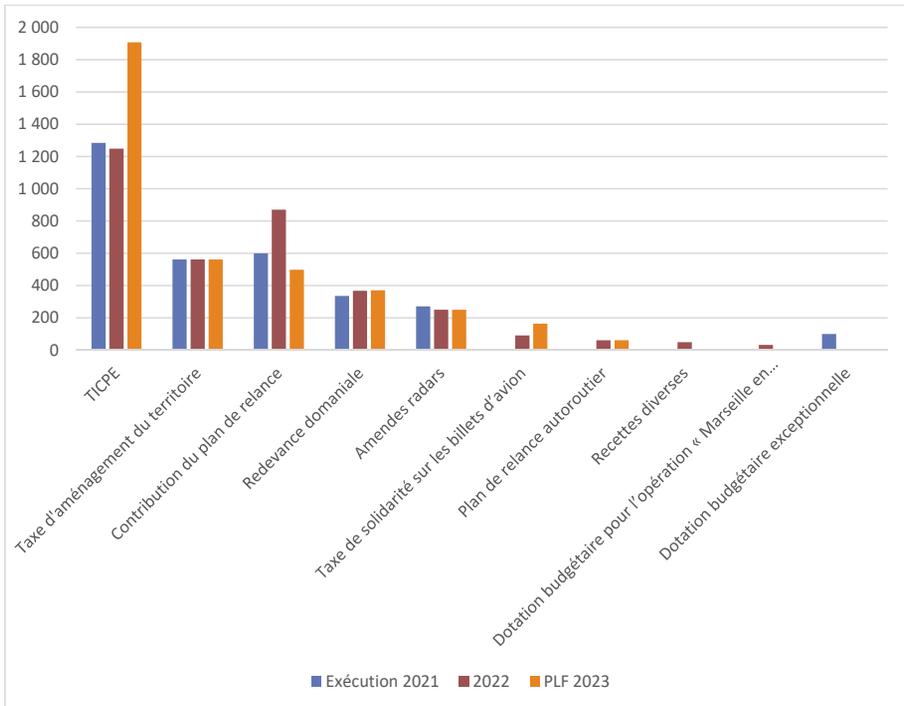
	Exécution 2021	2022 ⁽¹⁾	PLF 2023	Évolution 2022-2023 (%)
TICPE	1 285	1 248	1 908	53
Taxe d'aménagement du territoire	561	561	561	0
Contribution du plan de relance	599	870	498	- 43
Redevance domaniale	336	367	370	1
Amendes radars	271	250	250	0
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	0	91 ⁽²⁾	163	79
Plan de relance autoroutier	0	61	61	0
Recettes diverses	0	49		- 100
Dotations budgétaires pour l'opération « Marseille en Grand »		32	0 ⁽³⁾	- 100
Dotations budgétaires exceptionnelles	100			53
Total recettes	3 152	3 528	3 811	8

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

(1) Il s'agit du budget rectificatif n° 3 de juin 2022.

(2) Le plafond d'affectation fixé par la LFI 2022 était de 230 millions d'euros.

(3) Ce plan sera à partir de 2023 financé par voie de taxe affectée à l'AFITF.



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.

C. LES DÉPENSES DE L'AFITF PRÉVUES EN 2023

Le montant prévisionnel de dépenses de l'AFITF en 2023 s'élève à 3 664 millions d'euros.

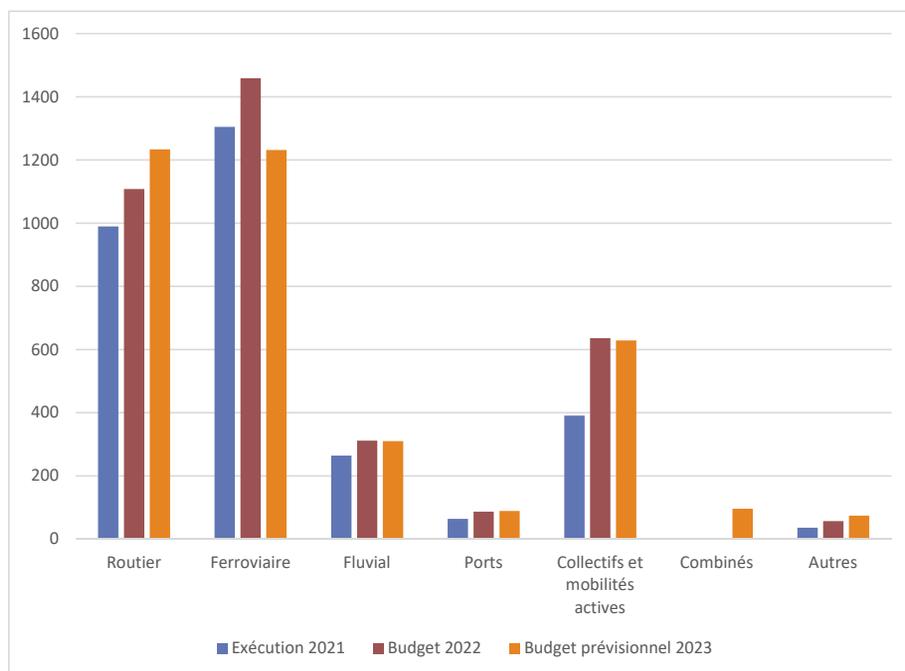
Le détail des financements sera voté par le conseil d'administration de l'Agence en fin d'année 2022. Seuls ont donc pu être communiqués aux rapporteuses spéciales des montants estimatifs cumulés par mode de transport. Les montants attribués aux principaux bénéficiaires des versements de l'AFITF ne sont pas connus à ce stade. Toutefois, les fonds de concours prévus pour le programme 203 sont évalués à 2,2 milliards d'euros en CP. Ces montants, qui incluent les consommations du plan de relance, sont les suivants :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'AFITF PAR TYPE DE TRANSPORT EN CP

(en millions d'euros)

	Exécution 2021	Budget 2022 ⁽¹⁾	Budget prévisionnel 2023
Routier	990	1 108	1 234
Ferroviaire	1 305	1 459	1 232
Fluvial	264	312	310
Ports ⁽²⁾	64	87	89
Collectifs et mobilités actives	391	636	629
Combinés	0	0	96
Autres	36	57	74
Total	3 051	3 660	3 664

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire prévu à l'article 49 de la LOLF.



Ce montant comprend la trajectoire financière inscrite à l'article 2 de la LOM, soit 2 780 millions d'euros. Le surplus de financements par rapport à cette trajectoire s'explique en 2023 par :

– 500 millions d'euros de financements du plan de relance consacrés aux transports, budgétés sur la mission éponyme ;

(1) Il s'agit du budget rectificatif n° 3 de juin 2022.

(2) Les crédits liés aux ports sont analysés dans l'annexe n° 19 Affaires maritimes (M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial).

– 383 millions d’euros de financements destinés à couvrir la part État du canal Seine-Nord-Europe, le tunnel Lyon-Turin et le projet « Marseille en Grand » ;

– 150 millions d’euros de crédits supplémentaires en réponse aux besoins identifiés par le Conseil d’orientation des infrastructures (COI) dans son rapport de mars 2022.

2023 sera la dernière année de mise en œuvre de la trajectoire prévue par la LOM. Conformément au III. de l’article 3 de la LOM, « la programmation financière et opérationnelle des investissements de l’État dans les transports fixée par la présente loi [fera] l’objet d’une première actualisation au plus tard le 30 juin 2023 ». Le COI ⁽¹⁾ remettra au Gouvernement ses propositions à l’automne 2022.

Les rapporteuses spéciales espèrent que cette actualisation permettra une augmentation massive des ressources de l’AFITF, afin de lui donner les moyens d’investir dans les mobilités vertes.

D. UNE COMPLEXITÉ BUDGÉTAIRE EXTRÊME QUI NUIT À L’APPRÉCIATION DES POLITIQUES EN FAVEUR DES TRANSPORTS

Les rapporteuses spéciales s’associent à la critique formulée par leurs prédécesseuses en 2021 relative à la complexité du circuit de financements de l’État en faveur des transports.

Cette difficulté résulte non seulement de la multiplicité des acteurs (État et collectivités territoriales), laquelle se comprend eu égard à la volonté de décentralisation, mais également du choix qui a été fait par l’État de disperser les financements sur des **canaux budgétaires différents** (programme 203, AFITF et, désormais, mission *Plan de relance*) et d’un découpage par actions du programme 203 qui semble parfois peu pertinent.

Le rôle de l’AFITF dans l’utilisation des crédits relatifs aux transports de la mission *Plan de relance* n’est ainsi mentionné nulle part dans le PAP de cette mission, alors que les rapporteuses spéciales ont bien obtenu de la DGITM la confirmation que ces crédits abonderont le budget de l’AFITF. Certains crédits présentés comme ayant, aux côtés du plan de relance, contribué à augmenter les dépenses de l’AFITF par rapport à la trajectoire prévue par la LOM ont en réalité été financés par des crédits de la mission *Plan de relance*, avec donc le risque d’être par erreur comptabilisés deux fois : c’est le cas du tunnel Lyon-Turin. Enfin, on peut constater que le total des crédits prévus par la LOM (13 712 millions d’euros) et de ceux du plan de relance transitant par l’AFITF (3 060 millions d’euros) est supérieur de près d’un milliard d’euros au total des dépenses réalisées ou prévisionnelles de l’AFITF, sans que l’on sache si cet écart résulte d’un éventuel

(1) Le COI est un organisme placé auprès du ministre chargé des transports, qui réunit des responsables politiques et des experts pour conseiller le Gouvernement sur la programmation des investissements en matière de mobilité. Aux termes de l’article L. 1212-1 du code des transports, il comprend trois députés et trois sénateurs parmi ses membres.

décaissement de crédits du plan de relance au profit de l'AFITF après 2023 ou de substitutions de crédits affichés comme liés au plan de relance à des crédits qui étaient déjà prévus par la LOM.

L'exemple du plan vélo illustre la complexité engendrée par la mission *Plan de relance*. En 2018, bien avant donc le plan de relance, a été annoncé un fonds national « mobilités actives » d'un montant de 350 millions d'euros. En 2020 le plan de relance a permis d'afficher un soutien supplémentaire au vélo à hauteur de 100 millions d'euros. En 2022, le plan vélo a consommé 365 millions d'euros, soit 265 millions issus de financements classiques de l'AFITF et 100 millions issus du plan de relance. **Ces plans achevés qui englobent des crédits communs peuvent induire en erreur sur l'effort réel de l'État en faveur des transports.** En ce qui concerne le vélo, 85 millions d'euros parmi les 100 millions du plan de relance ne se sont ainsi pas ajoutés mais substitués aux crédits initialement prévus par le plan vélo.

Même une fois la source des financements identifiée, leur budgétisation demeure complexe et, là encore, le plan vélo l'illustre : les financements indiqués pour la sous-action 44-05 ne représentent que ceux dont le montant est très faible, tandis que les plus importants sont effectués directement par l'AFITF **sans transiter par le programme 203.**

La mission *Plan de relance* a ainsi ajouté à la complexité préexistante relative aux investissements de l'État dans les transports, issus à la fois de crédits budgétés votés par le Parlement avec le PLF et de fonds de concours présentés de manière prévisionnelle dans le PAP.

Concernant le choix du découpage par actions qui a été fait, on peut remarquer, par exemple, que les crédits soutenant le ferroviaire au sens large sont dispersés entre plusieurs actions (41, 44, 45 et 51), l'une d'entre elles (45) incluant des crédits tant en faveur du vélo que du financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire, le plan vélo n'étant cependant pas budgété sur cette action mais passant directement par des fonds de concours de l'AFITF...

Les rapporteuses spéciales regrettent que cette complexité rende difficile l'obtention d'une vision d'ensemble des investissements de l'État en faveur des transports.

II. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

Le plan de relance prévoit pour les mobilités une enveloppe de 7,1 milliards d'euros. Ces montants relèvent dans leur quasi-totalité du programme *Écologie* de la mission *Plan de relance*, sauf pour les 310 millions d'euros dévolus au mode routier, qui relèvent du volet *Cohésion*. Les 7,1 milliards d'euros se décomposent ainsi :

– 4,7 milliards d’euros pour le ferroviaire, dont 4,05 consacrés à la recapitalisation de SNCF Réseau et 650 millions d’euros pour le financement de programmes spécifiques : 300 millions d’euros pour les lignes de desserte fine du territoire (petites lignes), 250 millions d’euros pour les infrastructures de fret ferroviaire et 100 millions d’euros pour les trains de nuit. Les AE ayant été intégralement débloqués les années précédentes, le PLF 2023 ne prévoit que 117 millions d’euros de CP ⁽¹⁾, soit un total de 541 millions d’euros de CP débloqués depuis la LFI 2021.

– 425 millions d’euros pour les infrastructures (voies navigables, Lyon-Turin, voies réservées sur les axes routiers nationaux) ;

– 100 millions d’euros en faveur du développement du réseau de bornes électriques ;

– 25 millions d’euros en faveur des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ;

– 1 495 millions d’euros pour les mobilités urbaines (transports collectifs et vélo), y compris 450 millions d’euros en faveur des transports collectifs en site propre (TCSP) ;

– 175 millions d’euros pour le verdissement des ports ;

– 25 millions d’euros en faveur du verdissement des navires de surveillance maritime ;

– 310 millions d’euros pour les routes (accélération des CPER et ouvrages d’art du réseau routier national).

Parmi ces 7,105 milliards d’euros, 3,06 transiteront par l’AFITF afin de respecter les canaux usuels de financement.

L’utilisation de ces crédits sera précisée à l’occasion de l’analyse des crédits du programme 203, qu’ils permettent de compléter.

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit de doter les crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de 3 841 millions d’euros en AE et de 4 073 millions d’euros en CP.

(1) Les documents budgétaires ne précisent pas la répartition de ces 117 millions d’euros entre les petites lignes, les trains de nuit et le fret.

Comme chaque année, le programme devrait être abondé par des fonds de concours d'importance massive ⁽¹⁾.

Ces fonds de concours sont ainsi estimés à 2 201 millions d'euros en AE et 2 744 millions d'euros en CP. Ils devraient provenir très majoritairement de l'AFITF à hauteur de 2 157 millions d'euros. La SNCF devrait contribuer pour 295 millions d'euros et les collectivités territoriales pour 292 millions d'euros.

En 2023, **le programme 203 supportera de nombreuses dépenses fiscales pour un montant total de 1 510 millions d'euros**, en baisse de 26 millions d'euros par rapport à 2022. La dépense fiscale la plus importante est le tarif réduit sur le gazole pour le transport routier de marchandises, dont le coût est estimé à 1 247 millions d'euros, un niveau stable par rapport à la prévision 2022. Malgré la trajectoire ambitieuse votée en 2021 dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ⁽²⁾, visant à aligner la tarification du gazole routier sur le tarif normal de la TICPE applicable au gazole d'ici le 1^{er} janvier 2030, le montant de cette dépense fiscale n'évolue pas, dans l'attente des résultats d'une concertation avec l'ensemble des acteurs. Cette concertation a cherché à identifier les freins au développement des motorisations alternatives au gazole, à quantifier les besoins en investissement et à proposer des actions permettant de remédier à ces difficultés.

Le programme 203 ne comprend **aucune dépense de personnel**. Les agents œuvrant pour les politiques du programme 203 et les crédits de rémunérations afférents sont inscrits sur l'action 8 du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ⁽³⁾ de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Le montant des **restes à payer** – c'est-à-dire des engagements non couverts par des paiements – est estimé à 8,3 milliards d'euros au 31 décembre 2022. Ce volume peut sembler élevé. Toutefois, il est inévitable compte tenu des importantes opérations d'investissement dans les infrastructures que finance le programme 203 et dont les paiements s'échelonnent nécessairement sur plusieurs exercices.

A. LES MOYENS AFFECTÉS AUX INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES : UN INVESTISSEMENT DANS LE RÉSEAU TRÈS INSUFFISANT

Les contributions publiques au transport ferroviaire comprennent, d'une part les concours apportés à SNCF Voyageurs pour l'exploitation de certains services de transport, d'autre part les concours apportés à SNCF Réseau pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire.

(1) Le rapport du rapporteur général sur le projet de loi de règlement 2021 faisait ainsi valoir que les taux d'exécution du programme 203 avaient atteint 206 % en AE et 210 % en CP des crédits budgétés.

(2) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(3) Ces crédits sont analysés dans l'annexe n° 18 relative aux politiques de l'écologie et de prévention des risques (Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, rapporteurs spéciaux).

1. L'État contribue au financement de SNCF Réseau par l'action 41

Les priorités des travaux effectués sur le réseau ferroviaire par SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructures, sont de deux natures.

La régénération du réseau consiste à remplacer les rails et équipements vieillissants ou obsolètes pour les remplacer à l'identique, afin que le réseau continue à permettre le passage des trains, sans amélioration de la qualité de l'exploitation.

La modernisation du réseau consiste à y déployer des innovations le rendant plus performant en matière de fiabilité et de cadencement. Les principaux investissements de modernisation sont de deux types.

Les investissements de modernisation du réseau

La **commande centralisée du réseau (CCR)** doit se traduire par la création de « tours de contrôle » à grand rayon d'action permettant de centraliser la régulation des circulations. La CCR est un levier d'efficience considérable. Son déploiement permettrait de remplacer les 2 200 postes d'aiguillages actuels (1 500 pour le réseau structurant), auxquels plus de 13 000 agents sont affectés, par une quinzaine de tours de contrôle. D'après la Cour des comptes la baisse d'effectifs pourrait atteindre 40 %. La CCR doit permettre de gagner en réactivité dans la régulation du trafic. Les multiples bénéfices attendus de la CCR s'étendent au-delà des seuls gains d'efficience. Ils vont de l'augmentation de l'offre et l'amélioration de la sécurité à l'amélioration de l'information pour les voyageurs, en passant par une meilleure régularité de circulation ou la détection anticipée des incidents d'exploitation.

L'ERTMS est un système de signalisation interopérable au niveau européen et permettant de **réduire l'intervalle entre les trains**. Aussi permet-il d'augmenter la cadence du trafic, d'accroître la performance du réseau, d'améliorer la régularité du trafic ainsi que l'offre de sillons, en particulier aux opérateurs de fret ferroviaire. Au-delà de ces avantages, la technologie ERTMS ouvre la voie à une numérisation de l'exploitation ferroviaire susceptible de dégager d'importants **gains d'efficience**.

Source : Rapport d'information du Sénat n° 570 (2021-2022) de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 mars 2022.

Les ressources de SNCF Réseau lui permettent de financer ses investissements dans ces trois domaines.

Les principales ressources de SNCF Réseau sont les péages dont s'acquittent les entreprises utilisant le réseau, pour le transport de voyageurs ou de marchandises (fret). En tant qu'utilisateur du réseau, SNCF Voyageurs verse ainsi entre 2 et 2,5 milliards d'euros de redevances à SNCF Réseau au titre de l'exploitation des TGV.

Les trains hors TGV payent également des redevances mais celles-ci sont acquittées par l'État et budgétées sur l'action 41. Pour l'année 2023, les montants proposés sont de :

– 1 957 millions d'euros (+ 3 %) pour le paiement par l'État, à la place des régions, de la redevance d'accès pour l'utilisation par les TER du réseau ferré national hors Île-de-France ⁽¹⁾ ;

– 556 millions d'euros (+ 4 %) pour le paiement par l'État, au titre de son statut d'autorité organisatrice, de la redevance d'accès pour l'utilisation du réseau par les trains d'équilibre du territoire (TET), exploités sous la dénomination commerciale « Intercités » ;

– 191 millions d'euros (+ 44 %) pour le financement de la compensation fret, qui couvre 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. Ce montant est présenté dans les documents budgétaires comme étant en forte hausse par rapport à 2022 (133 millions d'euros) en raison de la budgétisation sur l'action 41 du complément exceptionnel à la compensation fret à hauteur de 65 millions d'euros, auparavant budgété sur l'action 45.

L'AFITF abonde également l'action 41 par des fonds de concours. Pour 2023, le montant prévisionnel est de 220 millions d'euros (- 44 %) en AE et de 343 millions d'euros en CP (+ 4 %). La baisse des AE est liée à la trajectoire du plan de relance, qui a induit une accélération transitoire des dépenses avant leur diminution une fois qu'elles ont été engagées. Ces fonds de concours financent la part de l'État au volet ferroviaire des CPER pour la régénération des petites lignes, à hauteur de 224 millions d'euros, le surplus étant affecté à la lutte contre le bruit ferroviaire, aux mesures d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et au réseau capillaire fret ⁽²⁾. Les régions financent généralement les deux tiers des investissements pour la régénération des petites lignes dans le cadre des CPER et l'État le tiers restant.

2023 sera également la dernière année du versement de la subvention de recapitalisation de SNCF Réseau par l'État, d'un montant total de 4,05 milliards d'euros ⁽³⁾. Le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021 à 2030 prévoit en effet que le versement de cette subvention se déroule sur la période 2021-2023 :

(1) *Île-de-France mobilités (IDFM) verse directement à SNCF Réseau une redevance de marché.*

(2) *Les lignes capillaires fret sont celles qui assurent une desserte fine des territoires.*

(3) *Ces crédits ne transitent pas par la mission Plan de relance. Ils ont été inscrits en loi de finances pour 2021 sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État, 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. Les crédits ont été reversés par le groupe SNCF au programme 203. Ces crédits ont été intégralement reportés en 2021. Ils seront progressivement reversés à SNCF Réseau entre 2021 et 2023, par le biais du fonds de concours destiné à SNCF Réseau transitant par l'action 41 Ferroviaire.*

- SNCF Réseau a d’ores et déjà reçu 1,645 milliard d’euros en 2021 ;
- En 2022, deux versements ont été effectués à hauteur de 1,761 milliard d’euros ;
- Il est enfin prévu que l’État verse 0,644 milliard d’euros en 2023.

Trois actions ont été prévues au titre de la recapitalisation de SNCF Réseau, visant à assurer la viabilité de la trajectoire d’investissements du gestionnaire d’infrastructure telle que prévue au contrat de performance :

- le rétablissement des investissements de régénération du réseau pour compenser les effets de la crise sanitaire (2,3 milliards d’euros) ;
- la compensation des surcoûts que créent pour SNCF Réseau des évolutions réglementaires : traitement de la végétation pour l’entretien des voies ferrées sans glyphosate, entretien des ouvrages de franchissement en application de la « loi Didier » ⁽¹⁾, pour un total de 1,5 milliard d’euros ;
- un complément de financements destinés à la maintenance des lignes de desserte fine du territoire, à une meilleure prise en compte des besoins du fret ferroviaire dans la programmation des travaux, à l’accélération de la sécurisation des passages à niveau, à la réduction des nuisances sonores dues au transport ferroviaire et à la mise en accessibilité des gares pour les personnes à mobilité réduite (250 millions d’euros).

Pour abonder les recettes de SNCF Réseau, l’État renonce aussi à percevoir 60 % des bénéfices que SNCF Voyageurs dégage grâce à son activité d’exploitation des TGV pour les reverser, par le biais d’un fonds de concours transitant par l’action 41 du programme 203, à SNCF Réseau. Le montant prévisionnel de ce fonds de concours en 2023 est de 170 millions d’euros (+ 53 %), d’après la trajectoire prévue par le contrat de performance.

Enfin, les concours publics au ferroviaire sont complétés par les 650 millions d’euros du plan de relance en faveur des infrastructures de fret ferroviaire, des petites lignes et des trains de nuit.

2. Ces financements sont très insuffisants pour permettre une relance du transport ferroviaire

a. L’insuffisance des financements pour la régénération et la modernisation du réseau existant

La trajectoire d’investissements de SNCF Réseau est prévue par le contrat de performance signé avec l’État le 6 avril 2022. Il prévoit un montant de 28,4 milliards d’euros sur 10 ans pour la régénération et la modernisation du réseau

(1) 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.

ferroviaire, soit **2,8 milliards d'euros par an**. Ces montants se concentreront exclusivement sur le réseau structurant ⁽¹⁾ et seront répartis de la manière suivante :

– 1,4 milliard d'euros seront consacrés à la régénération des voies, une partie de ce budget finançant la régénération des voies des lignes à grande vitesse (LGV) (axes Atlantique et Sud-Est), contraignant de ce fait le budget alloué au reste du réseau structurant ;

– 500 millions d'euros financeront le déploiement de la CCR et la signalisation, ce qui permettra d'atteindre un déploiement total de la CCR à **horizon 2070** si les crédits se maintiennent à ce niveau ;

– 300 millions d'euros seront consacrés à la régénération des caténaires et installations électriques ;

– 700 millions d'euros financeront autres domaines (ouvrages d'art en particulier) ;

– **Aucun budget n'est prévu pour l'ERTMS** : son déploiement se limitera aux lignes nouvelles et aux régénérations de voies.

Les rapporteuses spéciales s'associent à la critique partagée par de très nombreux acteurs du monde ferroviaire, dont l'Autorité de régulation des transports ⁽²⁾, **qui estiment ce montant très insuffisant** au regard des besoins élevés résultant de décennies de sous-investissements dans le réseau.

En effet, le réseau ferroviaire français est déjà un des plus vieux d'Europe avec 28,9 ans de moyenne d'âge (contre 17 ans en Allemagne) ; ce chiffre masque de fortes disparités entre l'âge du réseau des lignes à grande vitesse (15 ans) et celui des petites lignes (36,3 ans). Or la trajectoire d'investissements annoncée **permettra à peine de stabiliser l'âge moyen de la voie**.

L'horizon 2070 comme date de déploiement de la CCR sur l'ensemble du réseau semble à peine concevable alors que l'Allemagne a un réseau équipé à plus de 90 % et la Suisse à 100 %.

Quant à l'ERTMS, aucun financement n'est prévu pour son déploiement, alors que l'Allemagne et la Suisse, parmi d'autres, prévoient d'équiper l'intégralité de leur réseau avant 2040.

En réalité, l'ART a fait remarquer que le contrat de performance est avant tout conçu comme un moyen d'assainir financièrement SNCF Réseau. Le contrat prévoit ainsi que les investissements de SNCF Réseau devront diminuer en cas d'incapacité du gestionnaire d'infrastructures à atteindre ses objectifs financiers.

(1) *Le réseau structurant est le plus fréquenté (catégories 2 à 6 au sens de l'Union internationale des chemins de fer (UIC)) : TGV, TET (dont les trains de nuit) et 80 % des TER.*

(2) *Conformément à l'article L. 2111-10 du code des transports, l'ART émet un avis préalable à la signature du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau. L'ART a ainsi émis un avis le 8 février 2022.*

Les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau font ainsi figure de variable d'ajustement.

Enfin, ces montants sont fixés en euros courants, ce qui s'avère évidemment problématique au regard du contexte actuel, et ils n'évolueront pas malgré l'intégration à partir de 2024 de 14 lignes de desserte fine du territoire au réseau structurant. **Ces deux facteurs aboutiront en euros constants et par kilomètre de ligne à une diminution de ce montant déjà insuffisant de 2,8 milliards d'euros.**

Le financement de ces 2,8 milliards d'euros n'est même pas garanti. Ce dernier repose en effet sur une trajectoire d'augmentation des péages très ambitieuse ⁽¹⁾, alors que ceux-ci sont déjà deux fois plus élevés que la moyenne européenne par train et par kilomètre. Sans qu'elle ait communiqué d'informations à ce sujet aux rapporteuses spéciales, l'Autorité de régulation des transports, qui émet un avis conforme sur les augmentations des redevances d'accès, pourrait ainsi émettre un avis défavorable sur de telles augmentations, considérant qu'elles ne sont pas soutenables, comme elle l'a déjà fait par le passé², ce qui empêcherait SNCF Réseau de financer les 2,8 milliards d'euros pourtant déjà largement insuffisants.

Les besoins d'investissement supplémentaires pour la simple régénération du réseau (ce qui n'inclut donc pas les investissements de modernisation) sont ainsi estimés à 4 milliards d'euros par an au total par SNCF Réseau, soit **plus d'un milliard d'euros supplémentaires par rapport à la trajectoire prévue par le contrat de performance.**

M. Farandou, président de la SNCF, estime les besoins d'investissement à un milliard d'euros (réparti à parts égales entre la CCR et l'ERTMS) pendant 15 ans pour la modernisation du réseau.

Les cibles retenues dans les indicateurs de performance illustrent l'insuffisance de ces financements. L'indicateur 4.5. fixe ainsi un objectif de 7,7 % de trains en grand retard (supérieur à 30 minutes), soit 1 train sur 13. L'indicateur 4.3. fixe quant à lui une cible de seulement 80 % pour la ponctualité au terminus à 5 minutes des trains conventionnés. **Le Gouvernement semble ainsi se satisfaire qu'un train sur cinq ait plus de 5 minutes de retard, et un sur treize plus d'une demi-heure de retard.**

b. L'insuffisance des investissements en faveur des petites lignes

Les petites lignes, officiellement « lignes de desserte fine du territoire », correspondent aux lignes classées des catégories 7 à 9 au sens de l'Union internationale des chemins de fer (UIC), ce qui les distingue ainsi du réseau

(1) + 3,6 % par an pour les services conventionnés (TER, TET, Transilien), évolution selon l'inflation pour les services non conventionnés.

(2) Dans son avis du 28 janvier 2021 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure pour l'horaire de service 2020, l'ART avait demandé à SNCF Réseau de limiter à 1,8 % l'augmentation initialement proposée à 2,4 %.

structurant. Elles permettent essentiellement la circulation des TER et des trains de fret, mais certaines supportent des trains d'équilibre du territoire et peuvent être aussi le maillon terminal d'une desserte par train à grande vitesse.

À compter de 2024 :

– 14 de ces lignes intégreront le réseau structurant, à enveloppe de régénération constante ;

– Certaines resteront financées par les contrats de plan État-région (CPER) ;

– Une troisième catégorie sera intégralement laissée aux régions.

À la suite du rapport Philizot de 2020 ⁽¹⁾, qui évaluait à 7,8 milliards d'euros les investissements de régénération nécessaires d'ici 2028, sur plus de 9 000 kilomètres, 8 protocoles ont été signés avec les régions dans le cadre du **plan de sauvetage des lignes de desserte fine du territoire** mis en œuvre par le Gouvernement, portant sur 6 300 kilomètres de lignes, pour un montant de 5,7 milliards d'euros.

Pour assurer la mise en œuvre de ces orientations, le volet ferroviaire du plan de relance prévoit 620 millions d'euros pour les petites lignes, qui seront dépensés en co-financement avec les régions dans le cadre du volet ferroviaire des CPER (c'est-à-dire grâce à des crédits débloqués par l'AFITF).

Les 620 millions d'euros se répartissent comme suit :

– 300 millions de crédits d'État pour les projets financés par les CPER (budgétés sur l'action 7 *Mer* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*) ;

– 250 millions prévus au titre de la recapitalisation de la SNCF ;

– 70 millions d'euros pris en charge par le groupe SNCF (issus de cessions d'actifs).

Après 2024, il est prévu que les fonds de régénération des petites lignes proviennent exclusivement de l'AFITF (dans le cadre des CPER), mais leur source de financement demeure inconnue. **À supposer qu'ils puissent être financés, ils seraient tout de même inférieurs aux montants estimés nécessaires par le rapport Philizot.**

3. L'insuffisance des investissements en faveur des trains de nuit

Le plan de relance a prévu 100 millions d'euros en faveur de la relance des trains de nuit, dont 68 millions d'euros pour la rénovation de 93 voitures jusqu'en 2023 et 31 millions d'euros d'adaptation des infrastructures en gare.

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

Une version en date de décembre 2020, ayant été diffusée par la presse, du rapport de la DGITM sur les trains d'équilibre du territoire officiellement paru en mai 2021 ⁽¹⁾ mentionnait, contrairement au rapport officiel qui en a été expurgé, un chiffrage de 1 450 millions d'euros pour la relance des trains de nuit, dont 1 200 millions d'euros pour le matériel roulant.

Après la remise de ce rapport, le ministre Jean-Baptiste Djebbari a annoncé en décembre 2021 un investissement de 800 millions d'euros dans le matériel roulant des trains de nuit, afin d'avoir en circulation une dizaine de lignes à l'horizon 2030. **La budgétisation et le financement de ces 800 millions d'euros restent à définir.** Ils ne figurent ainsi pas dans le PLF ; d'après les informations transmises aux rapporteuses spéciales, les modalités de financement n'ont pas été arbitrées et des inscriptions de crédits seront prévues ultérieurement si besoin.

4. La sécurité ferroviaire

L'action 51 *Sécurité ferroviaire* finance des travaux de mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels. Une enveloppe de 45 millions d'euros en AE et en CP, financée exclusivement par des fonds de concours en provenance de l'AFITF, est prévue pour 2023, soit le même montant que dans la LFI 2022 ⁽²⁾.

La sécurisation des passages à niveaux

Le ministère des transports a mis en place un plan d'actions le 3 mai 2019 pour améliorer la sécurisation des passages à niveau. Ce plan comporte quatre axes :

- renforcer la connaissance des passages à niveau et du risque ;
- accentuer la prévention et la sanction ;
- amplifier la sécurisation des passages à niveau par des mesures d'aménagement ;
- instaurer une gouvernance nationale et locale.

Ce plan s'appuie sur l'augmentation de 40 %, par rapport à la période précédente, des crédits de l'État consacrés à la sécurisation des passages à niveau (45 millions d'euros en 2022 et 2023), auxquels s'ajoute le plan de relance à hauteur de 80 millions d'euros sur la période 2021-2025. La concertation animée au niveau local par les préfets permet d'identifier les mesures les plus efficaces (suppression ou aménagements).

Source : *commission des finances d'après les réponses aux questionnaires d'audition.*

5. Le fret ferroviaire

Afin d'encourager ce moyen écologique de transport de marchandises, l'État soutient le fret ferroviaire.

Depuis 2010, la compensation fret, budgétée sur l'action 41 et estimée à 126 millions d'euros en 2023 (- 5 %) couvre auprès de SNCF Réseau la différence

(1) *Étude du développement de nouvelles lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), mai 2021.*

(2) *Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.*

entre le coût marginal d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par les trains de fret et les redevances facturées aux opérateurs de fret, afin de soutenir la compétitivité de ceux-ci.

La stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, prévue à l'article 131 de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et confirmée par le Premier ministre Jean Castex en octobre 2021 ⁽¹⁾, fixe l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire (ainsi que l'augmentation de moitié du trafic fluvial) dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030, soit, pour le fret, un passage de la part modale de 9 % à 18 %. Cette stratégie prévoit ainsi diverses aides à l'exploitation, composant un « plan fret », annoncé à 170 millions d'euros par an ⁽²⁾ à partir de la LFI 2021 ⁽³⁾. Alors que leur fin était programmée en 2024, les documents budgétaires annoncent leur prolongation jusqu'en 2027. Ces aides sont de diverses natures :

– Un complément à la compensation fret vise à réduire de moitié le montant des péages acquittés par les entreprises de fret ferroviaire, qui ne correspondait déjà pas au coût marginal d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire du fait de la compensation fret de base. Précédemment budgété sur l'action 45, ce complément l'est désormais sur l'action 41 ;

– Les aides à la pince visent à compenser les surcoûts de la rupture de charge ⁽⁴⁾ liée au transbordement des marchandises en cas de transport combiné, du fait de l'utilisation de grues pour placer les camions sur les trains de fret. Ces aides, qui existent depuis 2003, ont été renforcées de 20 millions d'euros par le plan fret, ce qui les porte à un total de 47 millions d'euros annuel, budgétés sur l'action 45 ;

– Les aides au wagon isolé soutiennent l'assemblage de wagons isolés pour en faire un train. Elles sont prévues à 70 millions d'euros en 2023 et budgétées sur l'action 45 ;

– Les autoroutes ferroviaires permettent aux camions de rouler et d'arriver directement sur les trains de fret, sans qu'un portage par une grue ne soit nécessaire. Budgétées sur l'action 45, elles sont estimées à 4 millions d'euros en 2023.

En parallèle, hors programme 203, l'État s'est aussi lancé dans d'importants investissements dans les infrastructures :

– Un milliard d'euros est prévu spécifiquement pour les infrastructures de fret ferroviaire. Ce montant inclut 250 millions d'euros issus du plan de relance, des financements prévus par la LOM, ainsi que des abondements des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;

(1) Gouvernement, dossier de presse, « La relance du fret ferroviaire », déplacement du Premier ministre dans les Pyrénées-Orientales, 22 octobre 2021.

(2) Le total donne 159 millions d'euros dans le PLF 2023.

(3) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(4) La rupture de charge est l'interruption du transport liée au déchargement et au chargement des marchandises d'un moyen de transport vers un autre.

– 210 millions d’euros sont inclus dans le plan de recapitalisation de la SNCF pour financer les surcoûts liés à une meilleure prise en compte par SNCF Réseau des circulations fret lors des travaux menés sur le réseau ferré ;

– 140 millions d’euros sont issus du plan de relance pour financer des projets des ports maritimes à vocation ferroviaire.

Enfin, une aide exceptionnelle aux entreprises de fret ferroviaire pour les aider face à la hausse du coût de l’énergie a été prévue à hauteur de 26 millions d’euros en 2022, équivalente à la moitié des surcoûts. Le renouvellement de cette aide n’est pas prévu à ce stade.

Le cumul de ces financements aboutit à 1,35 milliard d’euros d’investissements dans les infrastructures de fret ferroviaire programmés au total depuis le plan de relance, et 300 millions d’euros par an de soutien aux entreprises.

Ces montants apparaissent très insuffisants aux acteurs du secteur, tant SNCF Réseau que les entreprises de fret ferroviaire. Les deux s’accordent sur le chiffre de 10,5 milliards d’euros en 10 ans en plus du 1,35 milliard d’euros prévu afin d’atteindre l’objectif de doublement de la part modale, dont :

– 7 milliards d’euros de désaturation des nœuds ;

– 3,5 milliards d’euros d’investissements capacitaires sur le réseau, les infrastructures portuaires et les plateformes combinées.

Le président de la SNCF, tout en rejoignant le chiffrage de 10 milliards d’euros comme objectif de long terme, estime que, parmi ces 10 milliards, 2 à 3 milliards d’euros sont, dès que possible, absolument indispensables pour des aménagements locaux.

B. LES MOYENS DESTINÉS AUX TRANSPORTS COLLECTIFS

Outre le financement des trains d’équilibre du territoire, les crédits de l’État consacrés aux transports collectifs comprennent aussi le financement des infrastructures des transports collectifs en site propre (tramway et métro), ainsi que les crédits du plan de relance pour les infrastructures cyclables et les trains du quotidien.

L’État participe au financement des infrastructures de transports collectifs, soit indirectement par l’AFITF pour les projets de transports collectifs en site propre et par la Société du Grand Paris (SGP) pour le Grand Paris express, soit directement par les fonds de concours versés par l’AFITF à la sous-action 44-01 du programme 203. Les moyens déployés par l’État sont complétés par les co-financements des collectivités territoriales associées au développement de ces infrastructures.

Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ont vu leur situation économique se rétablir grâce à la robustesse du versement mobilité (VM). Par conséquent, elles n’ont pas bénéficié de mécanisme de soutien en 2022, à l’inverse de 2021, et il n’en est pas non plus prévu en 2023. **Les rapporteuses spéciales**

regrettent qu'Île-de-France Mobilités (IDFM) n'ait pas répondu favorablement à leur proposition d'audition.

1. Les infrastructures de transports collectifs

Bien que les transports collectifs ne soient pas nécessairement ferroviaires, les soutiens de l'État aux infrastructures de transports collectifs concernent par définition essentiellement les infrastructures ferroviaires.

Pour la région Île-de-France, le soutien de l'État passe par des fonds de concours en provenance de l'AFITF, afin de financer des projets inscrits au CPER concernant les tramways, RER et métros (hors Grand Paris express). Le montant anticipé est de 158 millions d'euros en AE et 236 millions d'euros en CP, qui seront complétés par 101 millions de CP en provenance du plan de relance.

Les aides de l'État en faveur des transports collectifs hors Île-de-France sont délivrées directement par l'AFITF à la suite d'appels à projets pilotés par l'État. La programmation initiale des crédits de l'AFITF pour l'année 2023 sera votée par le conseil d'administration de l'Agence en fin d'année 2022. Trois appels à projets se sont déroulés entre 2008 et 2014, soutenant près de 200 projets pour un montant total de 1,6 milliard d'euros (part État). Conformément à la loi d'orientation des mobilités, un quatrième appel à projets a été lancé fin 2020 pour soutenir le développement des transports collectifs en site propre et des pôles d'échange multimodaux. Il financera 162 projets par 900 millions d'euros de subventions de l'État transitant par l'AFITF. Ce montant représente le double de celui initialement annoncé en raison de redéploiement de crédits issus du plan de relance.

2. L'exploitation des trains d'équilibre du territoire

La sous-action 44-06 finance le déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire, dont l'État est l'autorité organisatrice. Ces dépenses comprennent :

– 235 millions d'euros (+ 7 %) de contributions versées à SNCF Voyageurs pour compenser le déficit qui résulte pour l'entreprise de l'exploitation de ces lignes (cet acompte sera régularisé en 2024 une fois le montant définitif de la compensation connu) ;

– 53 millions d'euros (– 15 %) de contributions versées par l'État aux régions au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des lignes TET conventionnées par les régions et antérieurement conventionnées par l'État.

3. La compensation des tarifs sociaux ferroviaires

16 millions d'euros sont budgétés sur la sous-action 44-03 au titre de la compensation aux entreprises ferroviaires des tarifications sociales nationales pour les voyageurs. L'État impose ainsi aux entreprises ferroviaires certains tarifs sociaux qu'il leur demande d'appliquer au titre des objectifs qu'il se fixe (cohésion

sociale, aménagement du territoire, accessibilité des personnes handicapées), et leur compense le coût en découlant.

4. La Société du Grand Paris (SGP)

En Île-de-France, le métro automatique du Grand Paris express est réalisé et entièrement financé par la SGP qui bénéficie de taxes affectées.

L'article 15 du PLF 2023 prévoit des évolutions de plafonds des taxes locales affectées à la SGP. Cette dernière a indiqué que ces évolutions, parfois négatives, concernent des impositions pour lesquelles les plafonds ont été fixés, en 2022, à des niveaux qui ne seront vraisemblablement pas atteints en exécution. Par exemple, pour la taxe additionnelle à la taxe de séjour la recette de l'exercice 2021 s'élevait à 8,4 millions d'euros pour un plafond fixé à 30 millions d'euros. Ce sont donc des plafonds qui, à la différence du plafond fixé pour la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, n'ont pas été atteints. Par conséquent, la baisse de ces plafonds pour 2023 devrait être sans impact sur les recettes réellement versées à la SGP.

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES TAXES AFFECTÉES À LA SGP

(en millions d'euros)

	Exécution 2021	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023 (en %)
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage (TSB) ⁽¹⁾	601	601	664	10,5
Taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France (TASS) ⁽²⁾	13	28	20	-28,5
Taxe spéciale d'équipement (TSE) ⁽³⁾	73	67,1	67,1	0
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur le matériel roulant des lignes de transport en commun ⁽⁴⁾	69	76	79	4
Taxe additionnelle à la taxe de séjour (TATS) ⁽⁵⁾	8	30	25	-17
Total	764	802,1	855,1	6,6

Source : commission des finances d'après l'article 15 du projet de loi de finances pour 2023.

(1) Prévüe par l'article 231 ter du CGI, cette taxe est due pour les locaux à usage de bureaux, pour les locaux commerciaux, pour les locaux de stockage et pour les surfaces de stationnement. Son montant est égal au produit de la superficie des biens imposables, exprimée en mètres carrés au sol, par un tarif unitaire qui varie selon la nature des locaux et leur situation géographique.

(2) Prévüe par l'article 1599 quater C du CGI, cette taxe est due par les personnes privées et publiques propriétaires de surfaces de stationnement.

(3) Prévüe par l'article 1609 G du code général des impôts, cette taxe est due par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières, d'habitation ou à la cotisation foncière des entreprises (CFE) dans les communes franciliennes.

(4) Prévüe par l'article 1599 quater A bis du CGI, certains matériels roulants utilisés sur les lignes de transport en commun de voyageurs en Île-de-France y sont soumis.

(5) Prévüe par l'article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales, il s'agit d'une surtaxe de 15 % sur la taxe de séjour déjà existante, pour les seules communes et EPCI franciliens.

Le plafond d'emplois de la SGP n'évolue pas et reste à 1 025 ETPT.

La remontée des taux n'a pour le moment pas eu d'influence sur la situation financière de la SGP, qui avait emprunté suffisamment en période de taux bas ⁽¹⁾ pour constituer des réserves de trésorerie lui permettant de faire face à ses engagements à court et moyen termes.

Le calendrier de livraison n'a pas évolué depuis sa dernière actualisation le 13 juillet 2021. Pour les Jeux olympiques et Paralympiques 2024, la ligne 14 sera prolongée au nord jusqu'à Saint-Denis Pleyel et au sud jusqu'à Orly. La ligne 15 Sud voit sa mise en service décalée à fin 2025. Les autres délais sont les suivants :

- Ligne 15 Est : horizon 2030 ;
- Ligne 15 Ouest : horizon 2030 ;
- Ligne 16 entre Clichy-Montfermeil et Noisy-Champs : horizon 2028 ;
- Ligne 17 Nord : horizon 2028 jusqu'au Parc des expositions et horizon 2030 jusqu'au Mesnil-Amelot ;
- Ligne 18 : horizon 2026 entre Massy-Palaiseau et CEA-Saint-Aubin, horizon 2027 entre Massy-Palaiseau et Orly et horizon 2030 entre CEA-Saint-Aubin et Versailles-Chantiers.

Les rapporteuses spéciales soutiennent le principe du développement des transports collectifs propres dans les quartiers déjà urbanisés et denses des agglomérations, afin de permettre un report modal effectif. Le modèle de financement de la Société du Grand Paris leur semble sain et elles souhaitent que soit étudiée la possibilité de le répliquer pour créer des RER métropolitains.

Toutefois, **elles déplorent que certaines gares** du Grand Paris express, situées sur le plateau de Saclay, **conduisent à une urbanisation des sols accrue et à la destruction de terres agricoles**. Quant à la gare du triangle de Gonesse, prévue en plein champ, elle conduira à l'artificialisation de 280 hectares de terres agricoles.

C. LES MOYENS DESTINÉS AUX MOBILITES ACTIVES

Conformément à la loi d'orientation des mobilités, un **fonds national pour les mobilités actives** a été mis en place pour développer les infrastructures cyclables avec l'objectif de faire passer la part du vélo dans les déplacements de 2,7 à 9 %.

Cinq appels à projets ont été lancés pour un total de 365 millions d'euros de subventions versées. Ce montant inclut 100 millions d'euros provenant des crédits du plan de relance. En complément, 45 millions d'euros issus du plan de relance ont été affectés au développement du stationnement vélo en gare.

(1) 26,8 milliards d'euros sur 25 ans à un taux moyen de 0,9 %.

Les financements proviennent directement de l'AFITF (sans transiter par le programme) pour les projets dont le coût est supérieur à un million d'euros et de fonds de concours versés depuis la sous-action 44-05 du programme 203 pour les projets de moindre ampleur.

Les projets financés permettent de sécuriser des pistes cyclables dangereuses, de pérenniser des pistes cyclables de transition, de combler certaines discontinuités du réseau cyclable ou encore de construire des places de stationnement aux abords des gares.

Mme la Première ministre Élisabeth Borne a annoncé en septembre 2022 que le plan vélo sera pour la seule année 2023 doté de 250 millions d'euros supplémentaires.

Les rapporteuses spéciales se réjouissent du renforcement des moyens attribués au vélo. Elles appellent le Gouvernement à les développer jusqu'à 485 millions d'euros, montant recommandé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ⁽¹⁾ en 2020. Elles préconisent également de ne pas consacrer l'intégralité des fonds à des appels à projets, mais d'en réserver une partie à de la contractualisation territoriale, pour aider les communes n'ayant pas les ressources suffisantes pour candidater efficacement aux appels à projets.

Les rapporteuses spéciales regrettent également que les fonds consacrés aux mobilités actives ne concernent que très peu la marche. Elles recommandent de lancer des appels à projets pour des financements en faveur des piétons, grands oubliés des politiques de mobilité. Des fontaines, des bancs et des toilettes inciteraient à la marche les personnes qui rencontrent des difficultés en la matière et leur permettraient de fractionner leur trajet.

D. LE TRANSPORT ROUTIER

1. Le développement des routes

Les crédits consacrés au développement des routes sont ceux de l'action 1 *Routes-développement*.

Il s'agit exclusivement de fonds de concours versés par l'AFITF pour les opérations sur le réseau non concédé, ainsi que par les collectivités territoriales, qui cofinancent certaines opérations dans le cadre des CPER. Les fonds de concours attendus s'élèvent à 666 millions d'euros en AE (- 34 %) et 796 millions d'euros en CP (+ 23 %). Parmi ces 796 millions, 72 devraient provenir du plan de relance.

Conformément à la programmation votée dans la LOM, l'augmentation de la capacité du réseau routier se limite désormais au traitement des points de congestion chronique, aux problèmes de sécurité et aux besoins de désenclavement des villes moyennes et des territoires ruraux.

(1) Étude « Impact économique et potentiel de développement des usages du vélo en France en 2020 », avril 2020. Le chiffre de 485 millions d'euros correspond au scénario dit de rattrapage, qui préconise 30 euros par an et par habitant, dont 25 % financés par l'État.

2. L'entretien des routes

Les crédits consacrés à l'entretien du réseau routier national non concédé figurent sur l'action 4 *Routes-entretien*.

Les moyens inscrits sur l'action 4 permettront de financer l'entretien courant et préventif des chaussées, les opérations plus lourdes de régénération routière, la maintenance des ouvrages d'art et le renouvellement des équipements routiers.

Les crédits budgétés s'élèvent à 310 millions d'euros en AE (+ 16 %) et 300 millions d'euros en CP (+ 6 %). Ils seront abondés par des fonds de concours estimés à 631 millions d'euros en AE (+ 9 %) et 658 millions d'euros en CP (+ 8 %), dont 601 millions en AE et 615 millions en CP proviendront de l'AFITF, le surplus étant apporté par les collectivités territoriales.

Les crédits consacrés à l'entretien des routes s'élèveront à 957 millions d'euros en 2023 en additionnant les crédits budgétés et les fonds de concours, soit le montant prévu dans la LOM ⁽¹⁾. Ils seront en outre complétés en 2023 par 107 millions d'euros de CP budgétés sur l'action 7 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

3. Les crédits de l'action 50 *Transport routier*

L'action 50 du programme 203 sera dotée de 158 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2023. Cette augmentation de 2 774 % en AE et en CP résulte d'un changement de périmètre. Le financement du congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers est transféré sur le programme 203, alors qu'il était auparavant financé par le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, pour un montant de 152 millions d'euros.

(1) Dont le rapport annexé dispose : « Les crédits d'entretien, d'exploitation et de modernisation seront progressivement augmentés sur la décennie pour atteindre 850 millions d'euros an d'ici à 2022 puis 930 millions d'euros par an sur la période suivante (AFITF et programme budgétaire de l'État) ».

Le congé de fin d'activité (CFA) des transporteurs routiers

Prévus par accords collectifs, les CFA-marchandises et voyageurs permettent aux conducteurs routiers professionnels de véhicules poids lourds employés par des entreprises du transport routier de marchandises ou de voyageurs, entrant dans le champ d'application de la convention collective nationale du transport routier (CCNTR), de cesser, sous conditions d'ancienneté dans la profession, leur activité à 57 ans (et à 55 ans pour le CFA-voyageurs en cumulant le CFA avec le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue). Les conducteurs partis en CFA bénéficient d'un revenu de substitution généralement équivalent à 75 % du dernier salaire brut touché jusqu'à leur sortie obligatoire du CFA lorsqu'ils sont en mesure de liquider leurs droits à pension de retraite. Les CFA sont cofinancés par une cotisation assise sur la masse salariale des conducteurs (répartie entre une cotisation patronale et une cotisation salariale) et par l'État.

La subvention de l'État finance les allocations bénéficiant à des anciens conducteurs âgés de 59,5 ans à 62 ans, à hauteur de 80 % de l'allocation. Elle assure, pour ces mêmes allocataires, la totalité du financement des cotisations aux assurances vieillesse et maladie. Le reste des dépenses (allocations versées aux bénéficiaires de 57 à 59,5 ans, 20 % des allocations versées aux bénéficiaires de plus de 59,5 ans, cotisations aux retraites complémentaires) est à la charge des partenaires sociaux.

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires d'audition.

E. LE TRANSPORT FLUVIAL

1. Une subvention stable pour Voies navigables de France (VNF)

Les crédits affectés à l'action 42 *Voies navigables* du programme 203 s'élèveront en 2023 à 254 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 2 %). Les fonds de concours de l'AFITF transitant par l'action 42 seront de 1,4 million d'euros en AE (stable) et de 3 millions d'euros en CP (- 40 %).

Ces fonds financent la subvention pour charge de service public (SCSP) de Voies navigables de France (VNF), le gestionnaire des infrastructures fluviales. Le réseau fluvial est constitué de 6 700 kilomètres de voies navigables et de 40 000 hectares de domaine public en bordure de voie d'eau. VNF réalise l'entretien, le développement et l'amélioration de ce réseau afin d'y permettre la navigation, qu'elle soit commerciale ou de plaisance, et d'assurer la gestion hydraulique des cours d'eau. Il est également chargé de concourir au développement durable et à l'aménagement du territoire et de promouvoir et développer l'utilisation de ce réseau.

Le budget de VNF en 2022

Les recettes se décomposent ainsi :

Recettes globalisées pour 444,5 millions d'euros dont :

- 244 millions d'euros de SCSP ;
- 120,7 millions d'euros de redevance hydraulique ;
- 50,9 millions d'euros de recettes de péages, domaniales ou hydroélectriques ;
- 28,9 millions d'euros de recettes diverses dont 14,2 millions d'euros au titre d'une recette exceptionnelle (perçue dans le cadre d'un litige qui opposait l'établissement à EDF qui a été condamné) ;

Recettes fléchées pour 296,1 millions d'euros, dont :

- 121,9 millions d'euros de fonds AFITF destinés à la régénération et la modernisation du réseau ;
- 95 millions d'euros de fonds AFTIF au titre du solde du plan de relance ;
- 79,2 millions d'euros au titre de co-financements en provenance de collectivités dans le cadre des contrats de plan État-régions.

VNF a bénéficié de 29,8 millions d'euros de subventions européennes en 2022. Ces versements concernent des dépenses 2020, 2021 et 2022.

En dépense, le budget s'établit à 756,2 millions d'euros et permet de couvrir les dépenses de personnel (256,1 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement (149,1 millions d'euros) et les dépenses d'investissement (351 millions d'euros).

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

2. Un mode de transport aux nombreux avantages

Les rapporteuses spéciales appellent de leurs vœux un développement massif du transport fluvial de marchandises.

Les avantages du transport fluvial qui leur ont été exposés par VNF sont en effet nombreux.

Il s'agit d'un mode de transport **économique** : il permet de transporter de grandes quantités de marchandises. Le prix de transport à la tonne transportée est très attractif par rapport aux autres modes de transport terrestre.

Le transport fluvial est **sûr**. Le niveau d'accidentologie est quasi nul ; il est donc particulièrement pertinent pour le transport de produits dangereux. Les vols de marchandises sont extrêmement rares.

Le transport fluvial est **fiable**. Les transports fluviaux s'effectuent en site propre sur des infrastructures non saturées. Sur le réseau à grand gabarit, les voyages peuvent être réalisés à toute heure y compris le week-end. Ces conditions d'opération permettent un respect des délais de livraison.

Il est **fluide** et permet une meilleure pénétration en centre-ville en évitant la congestion routière des grandes agglomérations.

Sur le plan **écologique**, le transport fluvial de marchandises consomme et émet en moyenne de 4 à 7 fois (et jusqu'à 10 fois moins en zone urbaine) que le transport routier pour chaque tonne transportée.

En 2021 avec 52,5 millions de tonnes transportées, le transport fluvial de marchandise affiche une hausse de +3,1 % en volume par rapport à 2020. Cela représente l'équivalent de plus de 2,5 millions de camions évités sur les routes.

Enfin, il est estimé que les coûts externes globaux pour la société (nuisances sonores, accidents et pollution) sont de 2 à 4 fois moins élevés que la route à la tonne transportée.

3. Des investissements de régénération à développer

Un développement du fret fluvial exige de donner les moyens à VNF de procéder aux investissements de régénération du réseau. **Les rapporteuses spéciales soutiennent un déplafonnement de la redevance hydraulique** pour donner à VNF les moyens d'investir en ce sens.

La régénération du réseau fluvial

Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) remis le 1^{er} février 2018, a présenté un réseau de voies navigables dégradé après des décennies de sous-investissement. La LOM a ensuite donné la priorité à la régénération et à la modernisation des réseaux.

Le contrat d'objectifs et de performance 2020-2029 (COP) entre l'État et VNF, signé le 30 avril 2021, traduit ces objectifs stratégiques avec une augmentation des crédits de l'AFITF pour viser un niveau moyen de crédits consacrés à ces opérations compris entre 180 et 210 millions d'euros par an entre 2020 et 2027, et 250 millions d'euros par an à partir de 2028. Le plan de relance, dont VNF bénéficie à hauteur de 175 millions d'euros, renforce cette trajectoire, permettant d'atteindre 230 millions d'euros d'investissements de régénération et de modernisation en moyenne sur les années 2021, 2022 et 2023.

Ce niveau de participation de l'AFITF permettra de réaliser près de 560 millions d'euros d'investissement en régénération du réseau à petit gabarit sur la période 2022-2029, sous réserve d'atteindre un niveau moyen minimum de co-financement des projets par les autres partenaires (Europe et collectivités territoriales) de 20 %. Des financements complémentaires sont également recherchés.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

4. Une diminution des effectifs préjudiciable

Les rapporteuses spéciales ont été alertées par l'opérateur sur une diminution trop rapide des effectifs de VNF, qui ne permettrait pas à l'opérateur d'assurer ses missions de manière satisfaisante eu égard à la temporalité plus lente des gains de productivité. La suppression des postes ne doit pas précéder la transformation de l'établissement public, sous peine de nuire à son évolution, voire d'entraîner la fermeture de certains canaux. **Elles s'opposent donc à la trajectoire**

prévue par le PLF 2023 de réduction de 40 ETPT du plafond d'emplois, pour le faire passer de 4 103 à 4 063.

La réduction des effectifs de VNF

Le COP prévoit une trajectoire à la baisse des effectifs de 272 ETPT d'ici 2028.

La modernisation des méthodes et conditions de travail de l'établissement doit lui permettre de soutenir ces baisses d'effectif sur le long terme grâce à des gains de productivité. Il s'agit notamment de remplacer les écluses manuelles par des postes de contrôle et de téléconduite à distance.

Si le point d'arrivée n'est pas questionné par VNF, la rapidité de la trajectoire doit être interrogée. Il est en effet nécessaire que les reprises soient corrélées aux gains permis par la modernisation, lesquels ne seront pas immédiats.

Aussi, dans le cadre de la revoyure du COP, l'établissement souhaite obtenir des CDD de transition supplémentaires (pour atteindre un maximum de 180 CDD en 2025). Ces CDD auront vocation à occuper des postes pour lesquels le besoin ne sera pas pérenne et disparaîtra au fil de la mise en œuvre de la modernisation.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

F. LES FONCTIONS SUPPORT

En 2023, l'action 47 *Support* sera dotée de 46,9 millions d'euros en AE et en CP, un montant stable.

Cette action ne comporte pas de crédits de personnels. Les effectifs de la DGITM sont en effet budgétés sur le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

Outre les dépenses de logistique de la DGITM, cette action finance aussi l'Autorité de régulation des transports (ART), l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et l'Agence de l'innovation pour les transports.

La SCSP versée à l'ART, inscrite sur la sous-action 47-04, s'élèvera à 14 millions d'euros en 2023, un montant stable. Celle versée à l'EPSF, aussi inscrite sur la sous-action 47-04, s'élèvera à 13,2 millions d'euros en 2023, un montant identique à 2022. Le plafond des autorisations d'emplois de l'opérateur est maintenu à 106 ETPT.

IV. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRIS PAR L'ÉTAT

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la réforme du système ferroviaire, l'article 167 de la loi de finances pour 2022 a mis en œuvre la seconde partie de la reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 10 milliards d'euros, qui s'ajoutent aux 25 milliards d'euros repris en 2020, soit un total de 35 milliards d'euros.

La reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau devait **redonner des marges de manœuvre financières au gestionnaire d'infrastructures** et lui permettre de dégager un niveau de financement suffisant pour assurer la maintenance du réseau ferroviaire.

A. LE CHOIX D'ASSAINIR LA SITUATION FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU QUELLES QU'EN SOIENT LES CONSÉQUENCES SUR LE RÉSEAU

La reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État

Dans le cadre de la réforme du système ferroviaire, décidée par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire ⁽¹⁾, l'État s'était engagé à reprendre 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau.

Auparavant, les comptes de la SNCF étaient si dégradés qu'ils mettaient en péril la soutenabilité financière de l'entreprise. Après de nombreuses années de déficit, la dette de la SNCF, majoritairement cantonnée au sein du gestionnaire du réseau ferroviaire (Réseau ferré de France devenu SNCF Réseau), avait atteint 48,2 milliards d'euros fin 2018.

La reprise par l'État d'une partie de la dette devait accompagner la fusion au 1^{er} janvier 2020 des trois établissements publics SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau en une société anonyme à capitaux publics intégralement détenue par l'État, la SNCF, elle-même composée de deux filiales SNCF Réseau et SNCF Voyageurs. La réduction de l'endettement du groupe devait ainsi lui permettre de bénéficier d'une notation de crédit lui permettant de continuer à emprunter dans de bonnes conditions sur les marchés financiers.

La reprise de dette devait aussi permettre à SNCF Réseau de regagner des marges de manœuvre financière afin d'augmenter le niveau de ses dépenses dans l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire structurant à hauteur d'au moins 2,8 milliards d'euros par an (contre environ un milliard d'euros par an en moyenne sur la période précédente). Ainsi, les frais financiers liés à la dette, qui s'élevaient à 1,5 milliard d'euros en 2018, ont été réduits de plus de 800 millions d'euros entre 2018 et 2020.

Pour limiter une future augmentation de la dette, la SNCF s'est engagée à dégager un flux de trésorerie à l'équilibre ou positif en 2022 pour le groupe et en 2024 pour SNCF Réseau. Pour y parvenir, la SNCF s'est engagée, dans le contrat de performance signé avec l'État pour la période 2017-2026, à réaliser des économies de performance et à augmenter sa productivité à hauteur de 1,5 milliard d'euros d'ici 2026, afin de réduire son écart de compétitivité avec ses concurrents. Cet objectif de 1,5 milliard d'euros d'économies grâce à des gains de productivité a été maintenu dans le dernier contrat de performance signé le 6 avril 2022.

Le rétablissement de la trajectoire financière de SNCF Réseau s'appuie également sur le renforcement de la règle d'or qui, en application d'un décret du 30 mars 2017 ⁽²⁾, empêche le gestionnaire du réseau ferroviaire d'investir au-delà d'un certain niveau d'endettement, afin de s'assurer que les projets de développement du réseau n'affectent pas la trajectoire d'endettement

Source : commission des finances d'après l'annexe n° 18 de Mmes Marie Lebec et Zivka Park au rapport n° 4524 de M. Laurent Saint-Martin sur le projet de loi de finances pour 2022.

La SNCF a indiqué aux rapporteuses spéciales qu'elle parviendrait à respecter son engagement d'être à un flux de trésorerie positif en 2022.

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

(2) Voir le décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau tel que modifié par le décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019.

Les rapporteuses spéciales se montrent extrêmement critiques vis-à-vis de la règle d'or, qu'elles appellent à renverser : l'État devrait plutôt conférer à SNCF Réseau les ressources suffisantes afin de s'assurer que la trajectoire de désendettement du gestionnaire d'infrastructures n'affecte pas les projets de régénération et de modernisation du réseau.

Les personnes auditionnées par les rapporteuses, dont l'Autorité de régulation des transports, leur ont montré que **la stagnation de l'effort d'entretien et de renouvellement du réseau en France contraste avec les choix politiques forts mis en œuvre dans d'autres pays européens comme l'Allemagne**, qui investira ainsi près de 8,6 milliards d'euros par an sur la période 2021-2030.

B. UNE CHARGE DE LA DETTE EN HAUSSE

Le coût pour l'État de la reprise de la dette de SNCF Réseau inscrit sur le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* correspond à la couverture des intérêts de la dette. Le remboursement du principal est quant à lui considéré, d'un point de vue budgétaire, comme une opération de trésorerie qui ne requiert pas de crédits.

En 2023, **le coût pour l'État de la dette reprise à SNCF Réseau est estimé à 900 millions d'euros**, en hausse de 8 %. Il comprend 852 millions d'euros correspondant à des intérêts servis pour des emprunts à taux fixes, 17 millions d'euros d'intérêts servis pour des emprunts à taux variable et 31 millions d'euros d'intérêt servis pour des emprunts indexés sur l'inflation. L'évolution de la charge de la dette est nécessairement corrélée à l'évolution des taux d'intérêt, et le fait qu'une partie de cette dette soit à taux variable et une autre indexée sur l'inflation ne peut qu'accentuer la sensibilité à l'évolution des taux. On peut rappeler à ce titre que le taux d'intérêt moyen début 2023 est de 3,42 % pour les emprunts à taux fixe et de 1,95 % pour les emprunts indexés sur l'inflation, alors que le taux des emprunts à taux fixe n'était que de 3,22 % début 2022 (le taux des emprunts indexés sur l'inflation étant déjà alors à 1,95 %).

1,7 milliard d'euros de principal a été amorti en 2020, 1,3 milliard en 2021 et 3 milliards en 2022.

Le coût total pour l'État lié à la reprise de la dette SNCF s'élèvera en 2023 à environ 3 milliards d'euros : aux 900 millions de charges d'intérêt s'ajouteront 2,1 milliards d'euros de remboursement de principal.

L'endettement net du groupe SNCF était de 36,3 milliards d'euros au 31 décembre 2021, en diminution de 1,9 milliard d'euros. La dette de SNCF Réseau est passée de 49,4 milliards d'euros en 2019 à 17,5 milliards d'euros au 30 juin 2022 grâce aux opérations de recapitalisation. La diminution est significative mais inférieure aux 35 milliards d'euros de dette repris par l'État en raison de la dégradation du contexte économique : la reprise de l'inflation, en particulier au travers de la hausse du coût des travaux et de celle des prix de l'énergie, auxquelles la SNCF est particulièrement exposée, dégradent la situation économique de SNCF Réseau.

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

Les crédits relatifs au transport aérien sont de diverses natures :

– Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) retrace les moyens de la direction générale de l’aviation civile (DGAC) pour mettre en œuvre ses missions de sécurité du transport aérien. Le budget annexe est alimenté par des redevances et des taxes affectées et peut, en outre, recourir à l’emprunt ;

– L’action 52 *Transport aérien* du programme 203 *Infrastructures et services de transport* finance des investissements dans les quelques infrastructures aéroportuaires qui appartiennent à l’État, notamment outre-mer, ainsi que des subventions aux liaisons aériennes aux fins d’aménagement du territoire (LAT).

Les recettes finançant le BACEA étant dépendantes du trafic aérien, la situation financière du BACEA a été très affectée par la crise sanitaire, ce qui a conduit à un recours à l’emprunt important. En effet, l’impact de la crise sanitaire sur le trafic aérien a été considérable. En France, après une chute du trafic de 70 % en 2020 par rapport à 2019, l’année 2021 a enregistré une perte de 61 % de trafic par rapport à 2019. Les vols long-courriers ont été les plus affectés (19 % du trafic de 2019 en 2021 à destination de l’Asie), tandis que les vols domestiques ont moins diminué (59 % du trafic assuré par rapport à 2019).

Cependant, l’année 2022 esquisse un retour à une situation comparable à celle antérieure à la crise sanitaire. En France, le trafic de passagers en juillet 2022 a atteint 84 % du trafic de juillet 2019. La crise sanitaire ne semble ainsi pas avoir eu d’effet durable significatif sur la baisse du transport aérien.

Les rapporteuses spéciales estiment que cette persistance rend d’autant plus nécessaire la limitation de l’impact environnemental du transport aérien. D’après les chiffres de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME), l’avion émet 145 grammes de CO₂ par kilomètre parcouru et par personne transportée, ce qui représente 171 % des émissions de la voiture, 725 % des émissions des bus et 1 450 % des émissions des trains !

Pourtant, alors que le transport aérien a des effets considérablement plus néfastes sur l’environnement que les autres, **il bénéficie d’une fiscalité et de soutiens publics très avantageux, davantage que les modes de transport verts, à commencer par le ferroviaire.**

Les rapporteuses spéciales déplorent vivement cette incohérence qui consiste à utiliser l’argent public pour subventionner des actions nuisibles à l’environnement.

Elles appellent à lever des recettes fiscales supplémentaires prélevées sur le transport aérien pour apporter aux modes de transport plus écologiques les financements dont ils ont besoin.

I. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) finance les activités de régulation menées par la direction générale de l’aviation civile (DGAC), notamment la navigation aérienne, le contrôle aérien, la sécurité des vols, la formation des pilotes, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et contre les nuisances sonores ainsi que l’activité réglementaire dans le cadre fixé aux niveaux européen et international.

A. DES RECETTES EN HAUSSE MAIS TOUJOURS CONTRAINTES

La reprise du trafic aérien permettra au BACEA de restaurer ses recettes et d’amorcer en 2023 une trajectoire de désendettement.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA

(en millions d’euros)

	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023 (%)
Redevance de route	1 087	1 482	36
Redevance océanique et RSTCA outre-mer	30	34	13
RSTCA métropole	190	230	21
Redevances de surveillance et de certification	24	26	8
Taxe de l’aviation civile	325	444	37
Contribution Bâle-Mulhouse	5	6	20
Taxe de solidarité sur billets d’avion	0	0	–
Recettes diverses	10	11	10
Sous-total taxes et redevances	1 672	2 232	33
Nouvel emprunt	710	257	– 64
Total	2 381	2 489	5

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

1. Les recettes des taxes et redevances aériennes

Le produit des taxes et redevances aériennes est estimé à 2 232 millions d’euros pour 2023. Il progresse de 33 % par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2022.

a. Les tarifs des redevances aériennes en augmentation

● Le produit des redevances de navigation aérienne dues par les compagnies aériennes ⁽¹⁾ est évalué à 1 746 millions d’euros. Il est supérieur de 34 % à la

(1) Les redevances aériennes sont prévues aux articles R. 134-1 à R. 134-9 du code de l’aviation civile.

prévision pour 2022 et, pour la première fois depuis 2020, dépasse le montant des redevances enregistré en 2019 (1 590 millions d'euros).

Les recettes de navigation aérienne pour la métropole sont prévues à hauteur de 1 712 millions d'euros en 2023 :

– 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, s'élèverait à 1 482 millions d'euros. La prévision de recettes pour 2023 est supérieure de 36 % à la prévision pour 2022. La redevance de route représente 66 % des recettes hors emprunt prévues pour 2023 ;

– la **redevance pour services terminaux de circulation aérienne (RSTCA) en 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 230 millions d'euros. Elle augmente de 21 % par rapport à la prévision pour 2022.

Les recettes de navigation aérienne pour l'outre-mer sont évaluées à 34 millions d'euros, en augmentation de 13 % :

– la **redevance pour services terminaux de circulation aérienne (RSTCA) en outre-mer** 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 ;

– la **redevance océanique** rémunère l'usage des installations et services en route de navigation aérienne mis en œuvre par l'État dans l'espace aérien outre-mer ou pour lequel la navigation aérienne a été déléguée à la France par un État tiers.

La hausse des prévisions de recettes anticipe une **reprise quasi complète du trafic aérien par rapport à son niveau de 2019**. Les hypothèses retenues correspondent au scénario médian d'Eurocontrol établi en octobre 2021, qui prévoyait un niveau de trafic correspondant à 97 % de celui de 2019. Elle résulte aussi de l'**augmentation du taux de certaines redevances de navigation aérienne**, en application du règlement d'exécution (UE) 2020/1627 de la Commission du 3 novembre 2020 relatif aux mesures exceptionnelles prises pour la troisième période de référence (2020-2024) du système de performance et de tarification dans le ciel unique européen en raison de la pandémie de covid-19. Ce règlement permettra à la DGAC de récupérer le manque à gagner des redevances des années 2020 et 2021 sur les années 2023 à 2029.

• **Les redevances de surveillance et de certification**⁽¹⁾ rémunèrent les services de la DGAC pour les activités exercées dans les domaines de la sûreté et

(1) *Les redevances de surveillance et de certification sont prévues aux articles L. 611-5 et R. 611-3 et suivants du code de l'aviation civile.*

de la sécurité (délivrance d'agrément, d'autorisations, de licences ou de certificats). La prévision de recettes s'élève à 25,6 millions d'euros pour 2023, en augmentation de 6 %. Le niveau est toujours inférieur à celui de 2019 (31 millions d'euros).

b. Les autres recettes

La **taxe de l'aviation civile** ⁽¹⁾ est due par toute entreprise de transport aérien et exigible pour chaque vol commercial. Son tarif est déterminé par le nombre de passagers embarqués et par leur destination : le montant est de 4,73 euros par passager pour un vol de courte distance (moins de 1 000 kilomètres) et de 8,50 euros par passager pour un vol de longue distance.

La prévision de recettes est estimée à 444 millions d'euros en 2023, en hausse de 37 %. Elle augmente de 36,6 millions d'euros par rapport à la prévision pour 2021 mais demeure en retrait par rapport au niveau constaté en 2019 (482 millions d'euros). Il convient d'y ajouter la prévision de recettes de la **contribution Bâle-Mulhouse** ⁽²⁾, qui est évaluée à 6 millions d'euros pour 2023.

Le budget annexe est le dernier affectataire de la **taxe de solidarité sur les billets d'avion**, après le Fonds de solidarité pour le développement (210 millions d'euros) et l'AFITF (230 millions d'euros). Comme les années précédentes, cette fraction de taxe affectée ne devrait rien lui rapporter, dès lors que la part revenant à l'AFITF n'est pas saturée. Cette part de l'AFITF n'est en effet estimée pour 2023 qu'à 163 millions d'euros sur un plafond de 230 millions d'euros, d'après le tome I de l'annexe *Voies et moyens* ⁽³⁾.

2. Le début d'une trajectoire de désendettement en 2023

La crise sanitaire a eu un lourd impact sur l'équilibre du BACEA. De 2015 à 2019, la DGAC s'était inscrite dans une politique ambitieuse de désendettement. L'encours de dette fin 2019 était ainsi de 667 millions d'euros contre 1 281 millions d'euros fin 2014.

Depuis 2020, **l'effondrement des recettes des taxes et redevances aériennes a été compensé par une augmentation massive de l'emprunt**, afin de permettre à la DGAC de faire face à ses dépenses nécessaires et incompressibles, mais aussi de maintenir un niveau de trésorerie suffisant (supérieur à 250 millions d'euros).

(1) Cette taxe n'existe plus juridiquement sous cette appellation. Du fait de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne, la taxe de l'aviation civile budgétée à l'article 302 bis K du code général des impôts est devenue le tarif de l'aviation civile de la taxe sur le transport aérien de passagers (article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et services) et le tarif de l'aviation civile de la taxe sur le transport aérien de marchandises (article L. 422-45 du code des impositions sur les biens et services).

(2) La contribution Bâle-Mulhouse compense l'exemption de taxe d'aviation civile dont bénéficie l'aéroport franco-suisse.

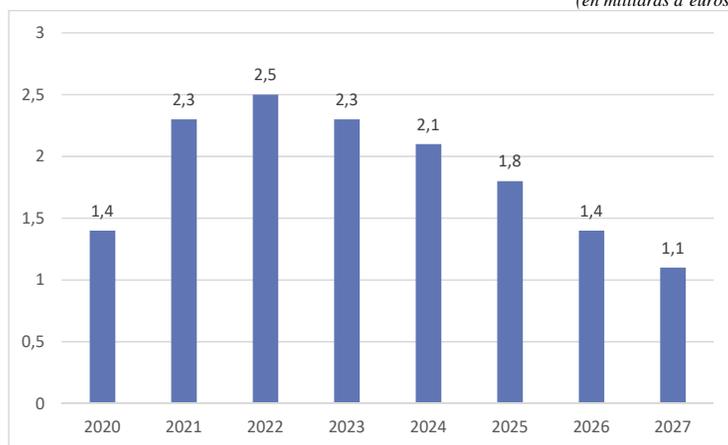
(3) Pages 129 et 132.

L'endettement net du BACEA devrait ainsi atteindre 2,5 milliards d'euros fin 2022 ⁽¹⁾. Cependant, compte tenu de la reprise du trafic aérien, le recours à l'emprunt en 2022 devrait être très inférieur au plafond inscrit en LFI (352 millions d'euros fin septembre, qui seront peut-être complétés en fin d'année, contre 710 millions d'euros initialement prévus).

Le désendettement pourra être amorcé en 2023. Le PLF évalue l'emprunt nécessaire à 257 millions d'euros et l'endettement net à 2,3 milliards d'euros. Le coût de l'emprunt (charges financières et remboursement du capital) devrait s'élever à 388 millions d'euros.

PREVISIONS D'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT NET DU BACEA

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PORTÉE PAR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL

Les dépenses du budget annexe sont réparties sur trois programmes :

– Le programme 612 *Navigation aérienne* finance les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) pour ses prestations d'opérateur de la navigation aérienne ;

– Le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du BACEA ;

– Le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* finance les actions relatives à la régulation économique du secteur et à la lutte contre les émissions polluantes et les nuisances sonores.

En 2023, les crédits du BACEA s'élèveront à 2 104 millions d'euros en AE et à 2 122 millions d'euros en CP, en diminution de 11 % en AE et en CP. Ces

(1) Soit 3,1 milliards d'euros d'encours de dette, ne prenant pas en compte la trésorerie du BACEA.

évolutions doivent cependant être relativisées du fait d'une mesure de périmètre affectant le programme 613, chiffrée à - 348 millions d'euros en AE et en CP, consistant en la sortie du remboursement de l'emprunt du BACEA du périmètre budgétaire ⁽¹⁾. Hors changements de périmètre, **l'évolution est de + 3 % en AE et + 4 % en CP.**

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BACEA

(en millions d'euros)

BACEA	LFI 2022		PLF 2023		Évolution (en %)	
	Crédits adoptés		Crédits demandés		AE	CP
	AE	CP	AE	CP		
Programme 612 <i>Navigation aérienne</i>	573,3	581,8	574,5	592,6	0	+ 2 %
Programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i>	1 754,5	1 754,5	1 483,8*	1 483,8*	- 15 %	- 15 %
Programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i>	45,1	45,1	45,5	45,5	+ 1 %	+ 1 %
Total	2 373,0	2 381,4	2 103,8	2 121,8	- 11 %	- 11 %

* Hors remboursement lié à l'emprunt

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Le BACEA cherche à contenir l'augmentation de ses dépenses afin d'assurer son équilibre à long terme et de diminuer son endettement, tout en continuant à déployer ses nécessaires investissements dans la navigation aérienne.

1. L'augmentation des dépenses de personnel et de fonctionnement

La démarche de maîtrise des dépenses du BACEA porte à la fois sur la réduction des dépenses de fonctionnement courant et sur la diminution, difficile mais nécessaire, des effectifs de la DGAC. L'ensemble de ces mesures doit permettre de renforcer la soutenabilité du budget annexe.

a. L'augmentation des dépenses de personnel

Au 31 juillet 2022, les effectifs du BACEA comptent 10 298 ETPT, soit 153 ETPT en-dessous du plafond d'emplois fixé à 10 451 ETPT.

Evolution des dépenses de titre 2 depuis 2017						
Titre 2	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total LFI (PAP)	1 183,2	1 203,5	1 212,4	1 217,5	1 213,9	1232 (1214,1 en LFI + 17,9 en LFR)
Total exécution (RAP) prévision pour 2022	1 163,9	1 182,9	1 195,4	1 188,6	1 184,7	1 231,3
progression exécution (%)	2,0%	1,6%	1,1%	-0,6%	-0,3%	3,9%

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

(1) En application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Le schéma d’emplois pour l’année 2023 de la DGAC sera axé autour de trois priorités :

– assurer le recrutement d’ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) afin de disposer d’un effectif qualifié d’ici 2028, compte tenu de la vague massive de départs à la retraite prévue à la fin de la décennie et de la durée de formation des ICNA proche de cinq ans. Ainsi, trois promotions d’ICNA seront recrutées (contre une seule en 2022) ;

– préserver les ressources expertes nécessaires face aux enjeux de sécurité, de sûreté, de modernisation technologique et de transition écologique ;

– achever la réforme de modernisation des fonctions support, reposant sur une mutualisation de services par bassin d’emplois, ainsi que dans une démarche de concentration des achats, avec pour objectif d’améliorer la qualité, la sécurisation et l’efficacité de la gestion.

Le schéma d’emplois 2023 est arbitré à 0 ETP, la baisse du nombre d’ouvriers et personnels navigants et d’ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne étant compensée par la hausse du nombre d’ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne et des personnels administratifs (dont les cadres). En revanche, l’extension en année pleine du schéma d’emplois 2022 sur 2023 conduira à une **baisse du plafond d’emplois pour 2023 de 10 451 à 10 421 ETP**.

Les dépenses de personnel s’établissent à 1 282 millions d’euros en AE et en CP (+ 6 %). Ce montant tient compte de l’impact du schéma d’emplois, de l’effet en année pleine de l’évolution du point d’indice et de l’ouverture des négociations pour un nouveau protocole 2023-2027.

b. Des dépenses de fonctionnement en hausse

Les dépenses de fonctionnement sur l’ensemble du BACEA augmentent de 24,3 millions d’euros pour s’établir à 494 millions d’euros en AE et en CP. Cette hausse résulte avant tout des importants coûts induits par l’inflation (+ 10 millions d’euros). Cette hausse des dépenses de fonctionnement permet également d’accompagner le fonctionnement opérationnel de la DSNA (+ 6,1 millions d’euros) ainsi que la hausse des coûts liés au financement d’Eurocontrol (+ 3,2 millions d’euros). L’année 2023 verra également la poursuite de la transformation de la DGAC grâce à la mise en œuvre de la modernisation de ses fonctions supports (+ 4,7 millions d’euros pour l’accompagnement et les externalisations associées). Enfin, la SCSP de l’École nationale de l’aviation civile (ENAC) progressera afin de couvrir la revalorisation du point d’indice (+ 0,8 million d’euros).

2. La maîtrise des investissements dans la navigation aérienne

La crise sanitaire et ses conséquences ne remettent pas en cause la nécessité pour la DGAC de procéder à des investissements dans les systèmes de navigation aérienne. Ainsi, les moyens donnés au programme d'investissements de navigation aérienne se traduisent par un montant de 254 millions d'euros en AE et 272 millions d'euros en CP proposés en 2023 ⁽¹⁾, en baisse respectivement de 5 % et de 1 %.

Ces montants financent des investissements de deux natures :

– Les investissements de **régénération** portent sur des systèmes absolument nécessaires mais vieillissants voire obsolètes qui permettent à la DSNA d'assurer les services de navigation aérienne ;

– Les investissements de **modernisation** sont fondés, non pas sur un besoin strictement technique, mais sur des exigences réglementaires, l'objectif politique de transition écologique ou encore l'évolution de la DSNA vers un modèle économique plus soutenable.

i. Les investissements de régénération

Les investissements de régénération concernent les systèmes de gestion du trafic aérien (appelés ATM). Le système historique CAUTRA est progressivement remplacé par 4-FLIGHT pour le contrôle en-route et SYSAT pour le contrôle d'approche et de tour, ces deux systèmes étant conçus pour intégrer COFLIGHT, le nouveau système de traitement avancé des données de vols. La modernisation du système ATM pour l'en-route vise à augmenter la performance du service et donc à éviter les problèmes de capacité rencontrés pendant la période de forte croissance du trafic connue avant la rupture de 2020. Les gains totaux de productivité découlant de la mise en service du système 4-FLIGHT sont estimés à 25 % après trois ans et sont obtenus progressivement. Les liaisons télécoms et les systèmes de communication vocale constituent également des éléments critiques.

ii. Les investissements de modernisation

Concernant les investissements en faveur de la transition écologique, ils sont de deux natures :

– La poursuite du programme FreeRoute contribue à une meilleure performance environnementale par des vols plus directs ;

– Il a également été décidé de la création d'une ligne d'investissements « Green ops » dont le but est l'adaptation des différents outils péri-opérationnels de gestion de flux mis en place par la DSNA. Ces outils visent à une meilleure performance environnementale en s'affranchissant des contraintes structurelles de l'espace durant les périodes de trafic modéré.

(1) Il s'agit des montants du titre 5 du programme 612.

Le programme « *Remote Tower Center* » (RTC), lancé en 2018, vise à utiliser les nouvelles technologies pour établir des centres de contrôle à distance, communs à plusieurs aéroports, afin de rationaliser les ressources humaines, les équipements de navigation aérienne et les infrastructures immobilières pour les aéroports dont le trafic commercial est limité. La première mise en service devrait intervenir en 2024.

D'autres investissements de modernisation sont relatifs à la cyber sécurité, à la formation continue des contrôleurs aériens par le développement de simulateurs, ou à la modernisation de services d'échange de données sol-bord (« *Data Link* ») pour se conformer à des exigences réglementaires européennes ⁽¹⁾.

3. L'absence de dépenses consacrées à la réduction de l'impact environnemental du secteur aérien

Conformément à la nouvelle rédaction résultant de l'article 12 de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽²⁾, la définition du BACEA est actualisée à l'article 20 du PLF pour 2023. Ce dernier dispose que sont retracées « l'ensemble des opérations des services de l'État chargés de l'aviation civile relatives à la navigation aérienne, aux politiques publiques de l'aviation civile, à la sécurité, ainsi qu'aux opérations qui leur sont associées ».

La modification introduite par cet article 20 permet d'inclure dans ce cadre budgétaire les fonctions relatives à la tutelle économique, à la surveillance et à la réglementation du transport aérien, ainsi que les fonctions financières, la gestion des ressources humaines et juridiques qui relèvent de la DGAC. **Elle ne précise cependant pas que les crédits du BACEA concourent à la réduction de l'impact environnemental du secteur aérien.**

La DGAC intervient néanmoins dans le suivi des programmes de recherche et développement consacrés à la recherche aéronautique (abordés dans le III. de la présente partie).

II. LE BUDGET DE L'ACTION 52 TRANSPORT AÉRIEN DU PROGRAMME 203

Outre le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, les financements destinés aux infrastructures et aux services de transport aérien reposent aussi sur les crédits de l'action 52 *Transport aérien* du programme 203, dont la gestion est déléguée par la DGITM à la DGAC, et qui comprennent principalement les subventions aux lignes d'aménagement du territoire ainsi que les dépenses destinées aux infrastructures aéroportuaires relevant de l'État.

(1) Règlement (CE) n° 29/2009 de la Commission du 16 janvier 2009 définissant les exigences relatives aux services de liaison de données pour le ciel unique européen.

(2) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Les crédits de cette action sont proposés à 64 millions d’euros en AE et 72 millions d’euros en CP, soit une hausse de 5 % en AE et une baisse de 21 % en CP. Les CP retournent à des niveaux habituels ; ils étaient à un niveau exceptionnellement haut l’année dernière afin de financer l’indemnité de résiliation du contrat de concession de l’aéroport de Tahiti-Faa’a.

A. LE FINANCEMENT DES LIAISONS D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En métropole et dans les collectivités d’outre-mer, **l’État participe 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.

Les subventions de l’État, aux côtés des financements engagés par les collectivités territoriales concernées, compensent le déficit d’exploitation de ces liaisons, dans le cadre d’une délégation de service public, en échange d’un certain niveau de service.

En 2023, le montant des crédits prévus s’élèvera à 24,9 millions d’euros en AE et 26,7 millions d’euros en CP, des montants en hausse respectivement de 2 % et de 28 %.

En AE, il est prévu pour 2023 le renouvellement des conventions de délégation de service public pour les lignes Aurillac-Paris, Castres-Paris, La Rochelle-Poitiers-Lyon, Limoges-Lyon, Limoges-Paris et Quimper-Paris.

Les lignes d’aménagement du territoire

En 2022, l’État finance l’exploitation de 10 liaisons aériennes en métropole, 2 liaisons en Guyane et la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont considérées comme indispensables à l’aménagement du territoire. Il participe également au financement de la desserte européenne de Strasbourg.

La charge de la compensation financière est partagée entre l’État et les collectivités territoriales concernées. Le taux d’intervention de l’État est déterminé en fonction du degré d’enclavement de la destination. De plus, la compensation à la charge de l’État ne peut réglementairement pas dépasser un pourcentage des recettes commerciales, fixé entre 50 et 80 %, selon l’enclavement de la collectivité desservie.

En augmentation jusqu’en 2010, les crédits consacrés aux lignes d’aménagement du territoire (LAT) métropolitaines ont par la suite été progressivement réduits pour atteindre un point bas en 2017-2018 : ils sont en effet passés d’un montant de 14,6 millions d’euros pour 14 liaisons en 2010 à 4,3 millions d’euros pour 4 liaisons en 2018.

En 2019, le Gouvernement a engagé une nouvelle politique de soutien au développement raisonné des LAT, en s’appuyant sur les propositions et recommandations issues des Assises du transport aérien. Ainsi, 15 millions d’euros supplémentaires en autorisations d’engagement (AE) ont été budgétés en 2019 par l’État pour permettre le retour au financement de liaisons existantes (Agen-Paris, Castres-Paris, La Rochelle-Poitiers-Lyon et Tarbes-Paris), ou la création de liaisons nouvelles (Limoges-Lyon, Limoges-Paris ou Quimper-Paris).

Source : commission des finances d’après les réponses au questionnaire budgétaire.

Les rapporteuses spéciales regrettent que le sous-investissement dans le ferroviaire ne laisse que l'avion à certains territoires pour leur permettre d'être reliés au reste du pays. Elles recommandent de développer des alternatives ferroviaires à ces lignes afin de pouvoir les arrêter progressivement.

B. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

Bien qu'un grand nombre d'aérodromes qui appartenait autrefois à l'État aient été transférés 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 2023, le financement des infrastructures aéroportuaires sera de 35,2 millions d'euros en AE et de 41,6 millions d'euros en CP, en baisse respectivement de 2 % et de 41 %. La baisse résulte de l'augmentation très forte en 2022, qui avait été indiquée comme résultant principalement de l'indemnité de résiliation du contrat de concession de l'aéroport de Tahiti-Faa'a, sans que le coût de cette indemnité n'eût été rendu disponible.

III. LA NÉCESSAIRE LIMITATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU TRANSPORT AÉRIEN

A. UN OBJECTIF SOUTENU PAR DES CRÉDITS UNIQUEMENT DÉDIÉS À LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE

1. Les différents acteurs de la filière s'accordent sur la nécessité de limiter l'impact environnemental du transport aérien

La nécessité de limiter l'impact environnemental du transport aérien est aujourd'hui partagée par l'ensemble des acteurs du secteur. Les principales associations professionnelles, au niveau européen et international, ont ainsi affirmé leur soutien à un objectif de neutralité carbone du transport aérien à l'horizon 2050, et elles ont publié des feuilles de route de limitation de l'impact environnemental pour y parvenir. Plus récemment, en conclusion du sommet de l'aviation de Toulouse qui s'est tenu en février 2022, cet objectif ambitieux a été repris dans une déclaration commune signée par 42 États, incluant les 27 membres de l'Union européenne, ainsi que des dizaines d'associations professionnelles et tous les grands acteurs européens de l'aérien.

Les pistes envisagées pour limiter l'impact environnemental du transport aérien

Sur le plan technique, comme l'énergie électrique ne peut couvrir à elle seule l'ensemble des besoins d'un aéronef, les aéronefs continueront à utiliser un combustible à forte densité d'énergie comme source d'énergie principale : la décarbonation complète de l'aviation supposerait donc de décarboner ce combustible, c'est-à-dire de **substituer le kérosène d'origine fossile par des combustibles alternatifs à empreinte carbone fortement réduite** (bio-carburants et autres carburants de synthèse, ou hydrogène).

De façon complémentaire et indissociable, quel que soit le combustible de substitution, il est nécessaire de tendre vers un objectif d'ultra sobriété : **l'amélioration de l'efficacité énergétique des aéronefs** demeure en effet le levier de limitation de l'impact environnemental le plus efficient.

À court et moyen terme, l'utilisation de carburants d'aviation durables (CAD), comprenant des bio-carburants durables, produits à partir de biomasse, et des carburants synthétiques, constitue l'un des leviers de limitation de l'impact environnemental les plus aboutis sur le plan technique. Ces carburants permettent en effet des gains d'émissions de CO₂ pouvant atteindre jusqu'à 90 % sur l'ensemble du cycle de vie, par rapport au kérosène d'origine fossile, et les aéronefs en service sont déjà certifiés pour des taux d'incorporation allant jusqu'à 50 %. Les travaux de recherche pour porter ces taux à 100 % progressent rapidement, ce qui signifie que la compatibilité des aéronefs avec les CAD ne constituera pas un frein à leur déploiement.

L'accroissement de l'usage des CAD pourrait néanmoins poser un problème de concurrence avec les surfaces dédiées à la production alimentaire, et son développement comme source alternative de carburant pour l'aviation est également limité par l'approvisionnement d'autres secteurs.

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires d'audition.

La feuille de route française pour le déploiement des CAD, adoptée en 2020, fixe des objectifs globaux d'incorporation de 2 % en 2025 et 5 % en 2030. Ces objectifs sont conformes à ceux proposés dans le projet de règlement européen « *RefuelEU Aviation* »⁽¹⁾, qui prolonge la trajectoire d'incorporation jusqu'en 2050, avec un objectif intermédiaire ambitieux de 20 % en 2035. Cependant, le déploiement à grande échelle des CAD se heurte aujourd'hui à un déficit de **capacités de production**, associé à des **surcoûts** importants par rapport au kérosène d'origine fossile.

2. Le choix qui a été fait pour atteindre cet objectif est de soutenir la recherche aéronautique

a. Le soutien à la préparation technologique de l'avion bas carbone

Le soutien de l'État à la limitation de l'impact environnemental du transport aérien a été transcrit par la feuille de route technologique du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), partagée entre l'État et les industriels. Cette feuille de route, élaborée dans une perspective décennale, vise à maîtriser,

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable, COM (2021) 561 final du 14/07/2021.

dans moins d'une décennie, l'intégration dans les aéronefs des technologies de rupture (énergies décarbonées et réductions massives de consommation) qui fonderont la transition écologique du transport aérien, tout en gagnant fortement en efficacité sur tout le cycle de vie des aéronefs, depuis leur conception jusqu'à leur exploitation, pour accélérer l'introduction en flotte d'appareils « bas carbone » à des coûts soutenables pour le marché.

Le Gouvernement indique que « les projets soutenus portent sur les nouveaux moteurs ultra-sobres, l'hybridation électrique, l'avion de ligne à très faible consommation, l'avion à hydrogène, les hélicoptères ultra-sobre et hybrides ou électriques, la capacité d'incorporation de 100 % de carburants aéronautiques durables dans les moteurs, ou encore les opérations aériennes optimisant les trajectoires pour réduire la consommation de carburant »⁽¹⁾. **Les crédits exposés dans la présente partie a. ne sont ainsi pas destinés à soutenir le développement des carburants alternatifs.** Certains visent cependant à rendre compatibles les moteurs des avions commerciaux avec les carburants alternatifs.

Les crédits permettent principalement de subventionner des projets de recherche et développement de la filière aéronautique, conventionnés par la DGAC. Les conventions de soutien étant pluriannuelles, le versement du soutien s'étale sur plusieurs années. La DGAC s'assure lors du conventionnement des projets que les derniers paiements auront bien lieu avant fin 2024, dans le respect du calendrier de mise en œuvre du plan de relance. Hormis l'avance initiale, les versements se font en fonction de l'avancement des travaux et sont limités aux coûts réellement supportés par les bénéficiaires.

Le CORAC bénéficie de financements dans le cadre du plan de relance et du plan Investir pour la France de 2030.

i. Plan de relance

Dans le cadre du plan de relance, un montant en AE de 1,5 milliard d'euros a été alloué à l'action de soutien à la recherche aéronautique sur la période 2020-2022. Ce montant est obtenu en additionnant :

– les trois annuités de 135 millions de l'action 14 *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile* du programme 190 *Recherche dans l'énergie, le développement et la mobilité durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, qui préexistait au plan de relance ;

– 165 millions d'euros du programme 190 ouverts en LFR3 pour 2020⁽²⁾ ;

(1) Communiqué de presse en date du 17 mars 2022, intitulé « France 2030 : Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports, et Agnès Pannier-Runacher, ministre déléguée chargée de l'industrie, avec Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement, détaillent le volet aéronautique du plan France 2030. »

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

– 930 millions d’euros du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* ⁽¹⁾ ouverts en LFI 2021.

Un financement européen est espéré pour ces dépenses. En effet, l’intégralité de ces crédits, à l’exception des 135 millions d’euros qui relevaient de la dotation initiale de l’action 14 du programme 190 pour 2020, sont inclus dans le programme national de relance et résilience (PNRR) financé dans le cadre du plan de relance européen. Les crédits alloués à cette action du PNRR ont été intégralement retenus au titre de l’objectif de transition climatique. Compte tenu de son calendrier de mise en œuvre, cette action contribuera, à hauteur de 1 365 millions d’euros, à la deuxième demande de paiement française qui sera transmise à la Commission européenne en fin d’année 2022.

Par ailleurs, conformément aux annonces du plan de soutien aéronautique, en complément aux crédits du plan de relance, les aides à la recherche aéronautique ont été rehaussées en 2020 de 75 millions d’euros grâce à des redéploiements de crédits du PIA au profit de l’action aéronautique de ce programme, et une utilisation de reliquats de cette même action.

Sur la période 2020-2022, le volet aéronautique du plan de relance a permis de soutenir près de 230 projets représentant plus de 3 milliards d’euros d’investissements en recherche technologique.

À fin juillet 2022, l’intégralité de l’enveloppe globale de 1,6 milliard d’euros (incluant les 75 millions d’euros additionnels du PIA) du plan de relance a été engagée.

ii. Investir pour la France de 2030

Le volet aéronautique du plan de relance ne couvre que la première phase (2020-2022) de la mise en œuvre de la nouvelle feuille de route du CORAC, et ne suffit donc pas à la réalisation des ambitions technologiques de la filière. Des investissements massifs en recherche technologique, de l’ordre de 6 milliards d’euros, sont programmés d’ici la fin de la décennie pour tenir le calendrier très ambitieux d’entrée en service des premiers aéronefs « bas carbone », en particulier dans le domaine de l’aviation de ligne qui concentre les plus forts enjeux en matière de limitation de l’impact environnemental.

Dans le prolongement du plan de relance, le plan Investir pour la France de 2030 prévoit une enveloppe de 800 millions d’euros au profit de son volet aéronautique, ouverts en PLF 2022 sur le programme 424 de la mission *Investir pour la France de 2030*. Ces crédits font l’objet d’une délégation de gestion auprès de la DGAC, qui devient ainsi opérateur du programme 424. Au second semestre 2022, une première tranche de 300 millions d’euros sera engagée. Le programme 190 ne prévoyant aucune dotation en AE pour la recherche aéronautique en 2023 comme en 2022, la continuité de l’action de soutien à la recherche et au

(1) Analysé dans le rapport Plan de relance.

développement de la filière aéronautique est portée dans le cadre du plan Investir pour la France de 2030. La consommation de l'enveloppe résiduelle de 500 millions d'euros devrait être étalée sur 2023-2024, selon une trajectoire qui reste à définir.

Par ailleurs, l'action « avion bas carbone » d'Investir pour la France de 2030 intègre un nouveau volet « émergents », complémentaire au volet CORAC, et doté de 400 millions d'euros. Ce second volet vise notamment à accélérer le développement et le passage à l'échelle industrielle de solutions technologiques nouvelles. L'un des objectifs de ce second volet est de contribuer à l'émergence en France d'une nouvelle filière de production d'aéronefs légers bas carbone, en accompagnant des projets de recherche et développement et d'industrialisation portés par des avionneurs émergents dans le domaine de l'aviation générale. Dans le cadre du volet « émergents » de l'action « avion bas carbone », un premier appel à projets (AAP), intitulé « Produire en France des aéronefs bas carbone », a été lancé en avril 2022. Cet AAP, opéré par Bpifrance, est doté d'une enveloppe maximale de 100 millions d'euros. La clôture de l'AAP est prévue en décembre 2022.

b. Le soutien au déploiement des carburants d'aviation durable

Une feuille de route gouvernementale pour le déploiement des carburants alternatifs durables a été publiée en janvier 2020 à la suite de travaux menés avec les principaux acteurs de la filière. La trajectoire de déploiement proposée dans la feuille de route retient un taux d'incorporation de carburant alternatif durable de 2 % en 2025 et de 5 % en 2030. Cette feuille de route, dont la portée opérationnelle est de court et moyen terme, complète l'objectif de long terme de 50 % de bio-carburants en 2050 figurant dans la stratégie nationale bas carbone.

Afin de développer une filière de production nationale, un appel à projets a été lancé le 27 juillet 2021 dans le cadre de la stratégie d'accélération « Produits biosourcés et biotechnologies industrielles – carburants durables » du PIA 4. Cet appel à projets soutient plusieurs projets visant à développer des capacités industrielles de production de carburants synthétiques ou de bio-carburants avancés. Il est doté de 200 millions d'euros. La sélection des projets doit se terminer en octobre 2022.

B. UNE FISCALITÉ EN CONTRADICTION AVEC L'OBJECTIF DE LIMITATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU TRANSPORT AÉRIEN

1. Les objectifs d'intégration des bio-carburants

En complément du soutien à la recherche sur les bio-carburants, une taxe instaurée par la loi de finances pour 2021, désormais dénommée « taxe incitative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports » ou TIRUERT ⁽¹⁾, vise à

(1) La TIRUERT est la nouvelle dénomination, applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, de l'ancienne taxe incitative relative à l'incorporation de bio-carburants (TIRIB) qui remplaçait elle-même la TGAP carburants depuis le 1^{er} janvier 2019. Elle est prévue à l'article 266 quindecies du code des douanes.

engager progressivement le déploiement de ces produits en France. La taxe doit être payée en cas de non-atteinte de l'objectif, ce dernier étant progressivement rehaussé année après année. Seuls les bio-carburants dits avancés, c'est-à-dire n'entrant pas en compétition avec l'alimentaire, sont éligibles.

Les différents types de biocarburants

On distingue trois générations de bio-carburants :

- la première correspond à la fabrication directe à partir des productions agricoles : elle est dite « en concurrence alimentaire » ;
- la deuxième – dite « avancée » – est fondée sur la production de végétaux non comestibles ;
- la troisième résulte de la production d'hydrogène par des micro-organismes.

Seule la première génération a atteint le stade industriel. La deuxième repose sur des technologies abouties mais dont les capacités de production sont à ce jour très insuffisantes, quand la troisième n'est encore qu'au stade de la recherche.

Source : commission des finances.

Un **objectif d'incorporation de 1 % en 2022** a été retenu afin d'adresser un signal aux acteurs économiques. **Ce taux est largement inférieur à celui ayant été retenu pour le transport routier** (9,2 % pour l'essence et 8,4 % pour le gazole). L'article 8 du PLF pour 2023 prévoit de faire passer ce taux à 1,5 % au 1^{er} janvier 2024 (contre respectivement 9,8 % et 8,9 % pour l'essence et le gazole), et d'augmenter dès le 1^{er} janvier 2023 de 34 % les tarifs en cas de non atteinte de l'objectif.

Des objectifs de 2 % en 2025 et 5 % en 2030 ont été fixés dans la feuille de route française pour les bio-carburants aériens, présentée en janvier 2020, et repris par la Commission dans la proposition du règlement européen *Refuel* en cours de négociation.

Les rapporteuses spéciales considèrent que le développement de l'usage de ces biocarburants pour l'aviation est à envisager avec prudence. Les biocarburants de première génération ne sont pas une solution car ils entrent en concurrence avec les terres destinées à la production alimentaire et les besoins liés à d'autres secteurs. **La capacité de production des biocarburants de deuxième génération est trop limitée pour envisager qu'ils permettent à eux seuls de limiter l'impact environnemental du transport aérien.** Elles s'intéresseront, dans le cadre de travaux ultérieurs, aux capacités de production de bio-carburants.

Elles ne croient pas non plus que l'avion à hydrogène puisse être une solution réaliste eu égard aux difficultés technologiques, constatées par le transport maritime, liées à la nécessité d'emmagasiner de grandes quantités d'hydrogène à des températures extrêmement basses.

Au vu de ces difficultés, elles craignent que les efforts en faveur de la réduction de l’empreinte carbone par passager et par kilomètre soient insuffisants pour compenser l’augmentation attendue du trafic aérien.

Les rapporteuses spéciales considèrent ainsi que la seule solution réaliste à court et moyen terme pour limiter l’impact environnemental du transport aérien est de réduire le nombre de vols en développant concomitamment les alternatives en train sur les vols intérieurs et européens.

2. La taxation quasi nulle du kérosène

La notion floue de « jets privés »

Il n’existe pas de définition juridique de ce qui est couramment entendu par les termes « jets privés ». Ces mots peuvent en effet désigner deux types de vols différents :

– les vols **commerciaux non réguliers**, pour lesquels une prestation de transport, effectuée dans un appareil privatisé afin de répondre à un besoin ponctuel, est vendue à des particuliers ou à des entreprises par des compagnies aériennes disposant d’un certificat et d’une licence de transporteur aérien. Le régime réglementaire applicable est alors celui du transport public, qui régit également les vols opérés par des compagnies assurant des liaisons régulières. Ces vols commerciaux peuvent indifféremment être mis en place pour un motif professionnel, de loisirs ou sanitaire ;

– les vols **non commerciaux**, qui ne donnent lieu à aucune rémunération de la part du passager. Il s’agit par exemple des vols réalisés par une personne ou une entreprise possédant son propre aéronef. Il peut s’agir de vols pour motif professionnel ou de loisirs, mais également de vols de formation, ou de vols « à vide » réalisés par des compagnies aériennes en vue d’une mise en place d’équipage par exemple. Aucune distinction n’existe selon le type d’appareil utilisé : le régime applicable pour les jets est le même que pour les aéronefs d’aéro-club.

Source : commission des finances d’après les réponses au questionnaire envoyé par les rapporteuses spéciales à la direction générale de l’aviation civile.

i. L’absence de taxation du kérosène des vols commerciaux

Ces deux définitions possibles de l’appellation « jets privés » permettent de mieux comprendre la fiscalité qui les concerne. Les vols commerciaux non réguliers sont taxés comme les vols commerciaux réguliers. En revanche, les vols non commerciaux ont une fiscalité spécifique.

Le kérosène utilisé comme carburant par le transport aérien commercial n’est pas taxé, que ce soit pour les vols nationaux, européens ou internationaux, tel que le précise l’article L. 312-48 du code des impositions sur les biens et services. Les possibilités de modification de cet article sont limitées pour tous les vols internationaux :

– pour les vols internationaux extra-européens, les clauses contenues dans les accords bilatéraux signés par la France en application de la convention relative à l’aviation civile internationale dite « convention de Chicago », signée en 1944, prohibent toute taxation du kérosène ;

– pour les vols intra-européens, l'exonération de taxation résulte du b) du 1. de l'article 14 de la directive dite assises⁽¹⁾.

En revanche, rien n'empêcherait la France de soumettre à la taxation le kérosène utilisé par les vols commerciaux internes. **Les rapporteuses spéciales recommandent d'instaurer une telle taxation.** Elles proposent ainsi de :

– fixer le tarif à un niveau au moins égal à celui de la taxation des essences prévu par l'article L. 312-35 du code des impositions sur les biens et services, soit 76,82 euros par mégawattheure ;

– affecter l'intégralité des recettes ainsi perçues par l'État aux investissements indispensables dans les transports verts (ferroviaire, cyclique, pédestre et fluvial).

ii. La taxation réduite du kérosène des vols non commerciaux

Concernant le kérosène utilisé par les vols non commerciaux, il est soumis à une taxe dont le montant ne représente que 71 % de celle sur les gazoles et **55 % de celle sur les essences.**

Les rapporteuses spéciales souhaitent évidemment augmenter fortement ce montant eu égard aux capacités contributives élevées des utilisateurs de vols non commerciaux, ce qui permettrait de financer des infrastructures de mobilités vertes bénéficiant à tous.

3. Le taux réduit de TVA

Les billets d'avion pour les vols intérieurs sont soumis à un taux réduit de TVA de 10 %, comme l'ensemble des prestations de transports de voyageurs⁽²⁾.

Les billets d'avion pour les vols internationaux sont exonérés de TVA⁽³⁾, que le vol soit en provenance ou à destination de l'étranger. Il en va de même pour les collectivités et départements d'outre-mer.

Les rapporteuses spéciales déplorent que les billets d'avion ne soient pas soumis au moins au taux normal de TVA. Elles appellent à utiliser la TVA comme levier d'action pour mettre en adéquation le prix des différents types de transports avec leur impact environnemental. **Augmenter le taux de TVA sur les billets d'avion pourrait permettre de baisser celui de la TVA sur les billets de train à 5,5 % comme recommandé par la Convention citoyenne pour le climat**, alors qu'aujourd'hui souvent l'avion est privilégié par le consommateur en raison de son coût moins élevé que le train.

(1) Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

(2) En application du b quater de l'article 279 du CGI.

(3) En application du 8° du II. de l'article 262 du CGI.

4. Le faible montant de la taxe de solidarité sur les billets d'avion

La taxe de solidarité sur les billets d'avion, devenue tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers ⁽¹⁾, est acquittée par la compagnie aérienne pour tout billet vendu, selon un tarif dépendant de la destination finale du passager et des services additionnels dont le passager bénéficie à bord ⁽²⁾, selon le barème suivant :

(en euros)

Destination finale	Services additionnels à bord, dont bénéficie le passager, sans supplément de prix, par rapport à d'autres passagers	Minimum	Maximum
Européenne ou assimilée	Aucun service additionnel	1,13	2,63
	Présence de services additionnels	11,27	20,27
Tierce	Aucun service additionnel	4,51	7,51
	Présence de services additionnels	45,07	63,07

Le produit de cette taxe est affecté au Fonds de solidarité pour le développement dans la limite d'un plafond de 210 millions d'euros, puis à l'AFITF dans la limite d'un plafond de 230 millions d'euros, et enfin au BACEA.

Les rapporteuses spéciales recommandent d'augmenter le montant de cette taxe, en particulier pour les passagers bénéficiant de services additionnels, afin d'augmenter le plafond d'affectation de la taxe à l'AFITF pour lui permettre de financer les investissements dans les infrastructures vertes, alors que seuls 163 millions d'euros sont prévus au bénéfice de l'AFITF grâce à cette taxe dans le PLF 2023.

5. Une aide directe à Air France à la conditionnalité douteuse

Dans le cadre de la crise sanitaire, Air France a pu bénéficier de deux dispositifs d'aide généreux :

– un prêt garanti par l'État (PGE) d'un montant de 4 milliards d'euros octroyé par un syndicat de six banques. Ce prêt bénéficie d'une garantie de l'État à hauteur de 90 % et d'une maturité de 12 mois, avec deux options d'extension d'un an consécutives. Les dépenses budgétaires qui découlent de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État sont portées par le programme 114 *Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)* de la mission *Engagements financiers de l'État* ;

– un prêt consenti par l'État en sa qualité d'actionnaire, sous la forme d'une avance en compte courant d'actionnaire, d'un montant de 3 milliards d'euros et d'une maturité de 4 ans, avec 2 options d'extension d'un an consécutives. 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*

(1) Article L. 422-22 du code des impositions sur les biens et services.

(2) Sont ainsi concernés par le tarif majoré les vols effectués en class première, affaires ou toute dénomination équivalente, par opposition à la classe économique.

sanitaire a ainsi abondé le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Ces aides ont été présentées par le Gouvernement comme étant assorties de contreparties environnementales.

Les contreparties environnementales au soutien de l'État à Air France

– Évolution du réseau de vols domestiques : Révision du périmètre du marché domestique au départ d'Orly (lignes radiales) et des régions (lignes transversales), incluant la **réduction des vols régionaux dès lors qu'il existe une alternative ferroviaire inférieure à 2h30**, tout en préservant les correspondances ultramarines et internationales.

– Réduction des émissions de CO₂ sur le réseau domestique : Accélérer la baisse du volume d'émissions de CO₂ en valeur absolue sur le réseau domestique pour atteindre une **réduction de 50 % des émissions de CO₂ des vols métropolitains au départ d'Orly et de région à région d'ici la fin 2024**.

– Déploiement des biocarburants aéronautiques durables : À travers la mobilisation des acteurs de la filière de production en France, mettre tout en œuvre pour atteindre, et si possible anticiper, l'**objectif de 2 % d'incorporation de carburant alternatif durable**

– Renouvellement des flottes : Sur le réseau long courrier et moyen-courrier d'Air France, entrée en flotte d'**avions de nouvelle génération**, afin de réduire les émissions à la source.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire d'audit.

Les rapporteuses spéciales ont demandé à consulter les échanges écrits entre le ministère chargé de l'économie et Air France, par lesquels avaient été actées les contreparties environnementales au soutien public massif dont a bénéficié la compagnie. **Elles regrettent vivement que, malgré leurs multiples demandes en ce sens, le Gouvernement ait systématiquement refusé de les laisser avoir accès à ces documents.**

Elles s'interrogent sur les raisons de ce refus de transparence vis-à-vis de la représentation nationale.

IV. LES TAXES AU PROFIT DES AÉROPORTS

A. LA TAXE D'AÉROPORT

Aux exploitants d'aérodrome sont confiées des missions de sûreté « destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite »⁽¹⁾, ainsi que des missions de sécurité, dont la lutte contre les incendies d'aéronefs et les contrôles environnementaux. Ces missions impliquent des coûts importants d'équipements (par exemple les portiques de sécurité) et de personnels.

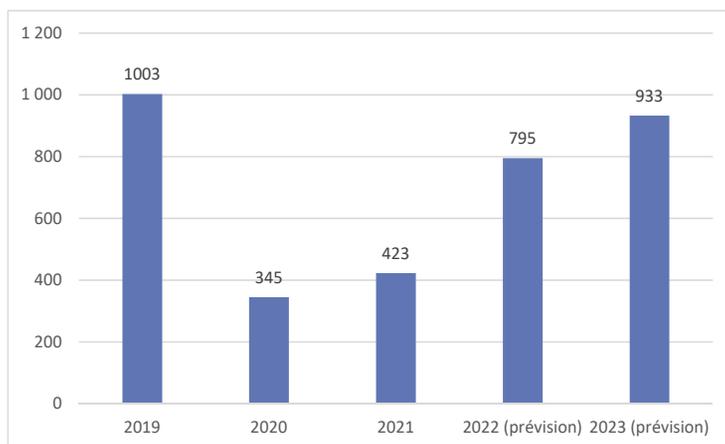
(1) I. de l'article L. 6341-2 du code des transports.

Afin de financer les dépenses que les aéroports engagent pour réaliser ces missions de sécurité et de sûreté ⁽¹⁾, exercées au nom de la puissance publique, la **taxe d'aéroport** ⁽²⁾ est collectée par la DGAC puis reversée à ces aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses de sûreté et de sécurité. Cette taxe est due par toute entreprise de transport aérien ; son montant dépend du nombre de passagers ou de la masse de marchandises transportées et de tarifs fixés pour chaque aéroport en fonction de ses besoins prévisionnels de financement.

Les recettes de la taxe se sont effondrées avec la chute du trafic aérien, tandis que les aéroports ont été contraints de maintenir les dispositifs de sûreté et de sécurité (fonctionnement des équipements, dépenses de personnels) pour les avions qui continuaient de circuler.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA TAXE D'AEROPORT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

En conséquence, **l'État a mis en place des avances remboursables visant à couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport**, afin de permettre aux exploitants d'aéroports de financer les missions régaliennes qu'ils exercent pour le compte de l'État. Ainsi, 300 millions d'euros ont été ouverts dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020 sur le programme 826 créé à cet effet ⁽³⁾. Le

(1) Le principe d'un financement par des recettes fiscales des dépenses de sécurité et de sûreté effectuées par les aéroports est prévu par l'article L. 6328-3 du code des transports.

(2) Cette taxe n'existe juridiquement plus sous cette appellation du fait de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. Il s'agit désormais du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers (article L. 422-23 du code des impositions sur les biens et services) et de la taxe sur le transport aérien de marchandises (2° de l'article L. 422-45 du code des impositions sur les biens et services). Un tarif de péréquation aéroportuaire est également prévu par l'article L. 422-24 du même code.

(3) Programme 826 Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité de la mission Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

dispositif a également été reconduit à hauteur de 250 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finances pour 2021. 150 millions d'euros ont été versés par la loi de finances pour 2022.

Ces avances visaient à combler le déficit de trésorerie des exploitants d'aéroports dans l'attente d'une reprise du trafic aérien qui permettrait de couvrir à nouveau le coût de ces missions qu'ils préfinancent. En outre, elles cherchaient à éviter une hausse des tarifs de la taxe d'aéroport, qui aurait pénalisé les compagnies aériennes dont la situation financière est très tendue, mais aussi la compétitivité des exploitants d'aéroport français par rapport à leurs concurrents étrangers.

Eu égard aux perspectives du trafic aérien (qui d'après les estimations devrait atteindre en 2023 un niveau correspondant à 94 % du niveau de 2019), le PLF ne prévoit pas d'ouvrir de crédits en 2023. Cependant, la DGAC craint que, sans mesure spécifique, les déficits cumulés des aéroports continuent de se creuser. Cette situation s'explique par une augmentation des coûts plus rapide que la trajectoire de reprise du trafic, sous l'effet conjugué de l'inflation, des dépenses d'investissements qui avaient été reportées depuis le début de la crise sanitaire, de la renégociation de contrats de sous-traitance, des revalorisations salariales et de l'application d'évolutions réglementaires imposant des dépenses nouvelles en investissements et en équipements de sûreté. À ce titre, la mise en place du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), qui implique l'installation de kiosques de pré-enregistrement, se révèle particulièrement coûteuse. Une augmentation des tarifs pourrait donc sembler nécessaire.

B. L'INSUFFISANTE PROTECTION CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), prévue aux articles L. 422-49 à L. 422-57 du code des impositions sur les biens et services, est perçue par les personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes sur lesquels le nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé le nombre de 20 000 durant l'une des cinq années civiles précédentes. Elle est recouvrée par la DGAC mais perçue par certains aéroports et aérodromes ⁽¹⁾. Due par toute personne propriétaire ou utilisatrice d'un aéronef dont la masse maximale au décollage est supérieure à 2 tonnes, la TNSA est calculée à raison du nombre des décollages. Elle est modulée selon l'heure de décollage et le groupe acoustique auquel l'aéronef est rattaché.

Son produit est reversé, dans la limite d'un plafond d'affectation, aux exploitants des aéroports prévus par la loi. Il sert à financer les aides versées aux riverains de ces aéroports pour financer les travaux d'isolation sonore de leurs logements.

(1) Les aéroports et aérodromes entrant dans les critères sont les suivants : 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.

En 2016 ⁽¹⁾, le plafond d'affectation de la TNSA a été porté de 47 millions d'euros à 55 millions d'euros.

En raison de la baisse du trafic aérien due à la pandémie de covid-19, les recettes de la TNSA ont subi une diminution sévère en 2020 et en 2021. En 2022, bien que la prévision de recettes soit en hausse par rapport à l'année précédente, elle reste moindre en comparaison du résultat constaté lors des années précédant la crise sanitaire. Le montant total des recettes pourrait s'établir en dessous des 37 millions d'euros pour une prévision initiale de 54,7 millions d'euros. Les recettes des deux premiers quadrimestres s'élèvent à 23,8 millions d'euros, alors que l'Union française contre les nuisances sonores aériennes estime à 700 millions d'euros sur 5 ans les besoins de financement, pour insonoriser 50 000 logements.

En application de l'article 226 de la loi de finances pour 2021, le Gouvernement a présenté au Parlement le 23 mars 2022 un rapport sur les impacts de la crise sur le dispositif d'aide à l'insonorisation pour la période 2020-2021, et les pistes de mesures correctives, notamment la possibilité d'une compensation budgétaire totale ou au moins partielle de cette baisse des ressources, sous forme de subvention ou d'avance de l'État.

Un abondement du budget à hauteur de 8 millions d'euros a été voté en 2021 pour compenser partiellement les pertes de recettes de la TNSA. La DGAC estime qu'un montant additionnel de 67 millions d'euros serait de nature à compenser en totalité les pertes restantes de recettes de la TNSA au titre de la période 2020-2022.

La situation est en effet critique pour de nombreux riverains d'aéroports. Le nombre d'années nécessaires pour insonoriser potentiellement la totalité des locaux n'a pas diminué au cours des trois dernières années comme cela aurait dû être le cas. Il s'est au contraire allongé depuis la pandémie, **passant selon l'administration de 11,4 années à 12,3 années entre décembre 2019 et décembre 2020**, dans un contexte où, si le trafic passager a été moindre, le trafic fret ne s'est pas interrompu. Cela résulte de l'effet conjugué d'une baisse du rythme de passages en commission consultative d'aide aux riverains (CCAR) en 2020 lié aux moindres recettes disponibles en 2020 et du volume de recettes prévisionnel plus faible qu'anticipé.

(1) Article 69 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Face à cette situation inacceptable pour les riverains, les rapporteuses spéciales recommandent :

– de relever le plafond d’affectation aux exploitants d’aérodromes du produit de la TNSA, afin de tirer profit de la reprise du trafic aérien pour relancer les travaux d’insonorisation ;

– d’autoriser l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) à communiquer sur les sanctions qu’elle inflige, afin de faire peser sur les compagnies multirécidivistes un préjudice d’image en plus du préjudice financier ;

– d’autoriser l’ACNUSA à grouper les dossiers lorsqu’une même compagnie commet de multiples infractions sur le même aéroport, afin de limiter les risques d’erreurs de procédure.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de ses réunions de 15 heures et 21 heures, le jeudi 20 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et entendu Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, rapporteuses spéciales 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.

Les [enregistrements audiovisuels](#) de ces réunions sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

Le [compte rendu](#) est consultable en ligne.

*Après avoir examiné les amendements de crédits et **adopté l'amendement II-CF224 (amendement II-1509) et les amendements identiques II-CF770 et II-CF1301 (amendement II-1510)**, la commission a, contrairement à l'avis défavorable des rapporteuses spéciales, adopté les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables ainsi **modifiés**.*

*La commission a également adopté les **amendements II-CF642 (amendement II-1511), II-CF643 (amendement II-1512) et II-CF1301 (amendement II-1514)** portant modification de l'état G pour la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

Elle a enfin adopté plusieurs amendements portant article additionnel rattaché à la mission :

– les amendements identiques II-CF824 et II-CF1299 (amendement II-1516) ;

– les amendements identiques II-CF825 et II-CF1297 (amendement II-1515).

*Suivant l'avis favorable des rapporteuses spéciales, la commission a adopté les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens **non modifiés***

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURES SPÉCIALES

– **Météo France :**

Mme Virginie Schwarz, directrice générale, et Mme Stéphanie Croguennec, sous-directrice du changement climatique et du développement durable.

– **60 millions de piétons :**

M. Claude Birenbaum, président, et M. Christian Machu, secrétaire général.

– **Rue de l'avenir :**

Mme Anne Faure, présidente.

– **AF3V :**

M. Pierre Hémon, président, Mme Sophie Verdellet, coordinatrice générale, et M. François Pontvianne, trésorier.

– **Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB) :**

M. Olivier Schneider, président, et M. Thibault Quéré, responsable plaidoyer.

– **Société du Grand Paris :**

M. Jean-François Monteils, président, M. Frédéric Bredillot, membre du directoire, et M. Deniz Boy, directeur délégué aux relations parlementaires.

– **Groupement des autorités responsables de transport (GART) :**

M. Guy Le Bras, directeur général, et Mme Florence Dujardin, responsable du pôle observatoire des réseaux de transport, statistiques et analyse économique.

– **Réseau action climat :**

M. Valentin Desfontaines, responsable mobilités durables, et M. Pierre Leflaive, responsable transports.

– **Institute for climate economics (I4CE)* :**

M. Benoît Leguet, directeur général.

– **Association négaWatt* :**

M. Stéphane Chatelin, directeur.

– **Union des aéroports français et francophones associés (UAF & FA) :**

M. Nicolas Paulissen, délégué général, et Mme Mélanie Suescun, économiste statisticienne.

– **Groupe Aéroports de Paris (ADP) :**

M. Augustin de Romanet, Président-Directeur général, M. Mathieu Cuip, directeur des affaires publiques, et M. Paul Beyou, chargé des affaires publiques nationales.

– **Sénateurs spécialistes de la thématique des transports :**

M. Ronan Dantec, sénateur de la Loire-Atlantique, et M. Jacques Fernique, sénateur du Bas-Rhin.

– **SNCF :**

M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général, Mme Muriel Signouret, directrice de cabinet, M. Laurent Trévisani, directeur général délégué stratégie finances, Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire.

– **Fédération nationale des associations d’usagers des transports (FNAUT) :**

M. Bruno Gazeau, président, M. Jean Lenoir, vice-président, et M. Michel Quidort, vice-président.

– **Air France-KLM :**

Mme Marianne Sieg de Maintenant, directrice des Affaires Institutionnelles et Internationales, M. Aurélien Gomez, directeur des Affaires Parlementaires et Territoriales, et M. Jérôme Batout, conseiller du Cabinet Batout Guilbaud.

– **Voies navigables de France :**

M. Thierry Guimbaud, directeur général, M. Régis Bac, directeur Juridique, Économique et Financier, et Mme Muriel Mournetas, chargée des relations institutionnelles.

– **Union française contre les nuisances aériennes (UFCNA) :**

Mme Chantal Beer-Demander, présidente, Mme Françoise Brochot, présidente de l’ADVOCNAR Île-de-France, et M. Raymond Grinneiser, président de l’ADNA, Cannes-Mandelieu.

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

Mme Florence Berthelot, déléguée générale, et M. Rodolphe Lanz, secrétaire général.

– **Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) :**

M. Gilles Leblanc, président, et M. Philippe Gabouleaud, secrétaire général.

– **Alliance 4F :**

M. Aurélien Barbé, délégué général du GNTC, et M. Luc Aliadière, conseiller pour les affaires européennes de la Fédération des industries ferroviaires.

– **Autorité de régulation des transports (ART) :**

M. Jordan Cartier, secrétaire général, et Mme Geneviève Lallemand-Kirche, directrice, adjointe au secrétaire général.

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

M. Étienne Dereu, sous-directeur budget.

– **Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) :**

Mme Katrin Moosbrugger, secrétaire générale.

– **Direction générale de l’aviation civile (DGAC) :**

M. Marc Borel, directeur général adjoint, directeur du transport aérien, Mme Marie-Claire Dissler, secrétaire générale, et Mme Géraldine Cecconi, sous-directrice des affaires financières et du contrôle de gestion au Secrétariat général.

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