



...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

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

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

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

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

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

Principales pertes de recettes
2021

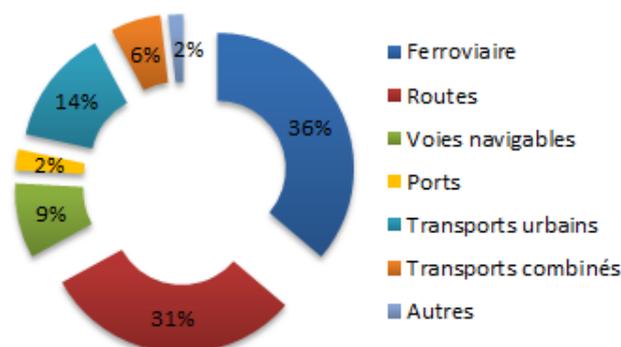


Cette année encore, la crise sanitaire a eu des **effets significatifs négatifs sur les prévisions de recettes de l'AFITF (- 477 M€¹)**, d'autant plus que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), qui contestent l'évolution de la taxe d'aménagement du territoire, refusent de s'acquitter de la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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



Baisse de trafic
(1^{er} semestre 2021)
TGV



Baisse de trafic
(1^{er} semestre 2021)
Transiliens / TER



Impact de la crise
sanitaire estimé
(1^{er} semestre 2021)
SNCF
(perte de CA)



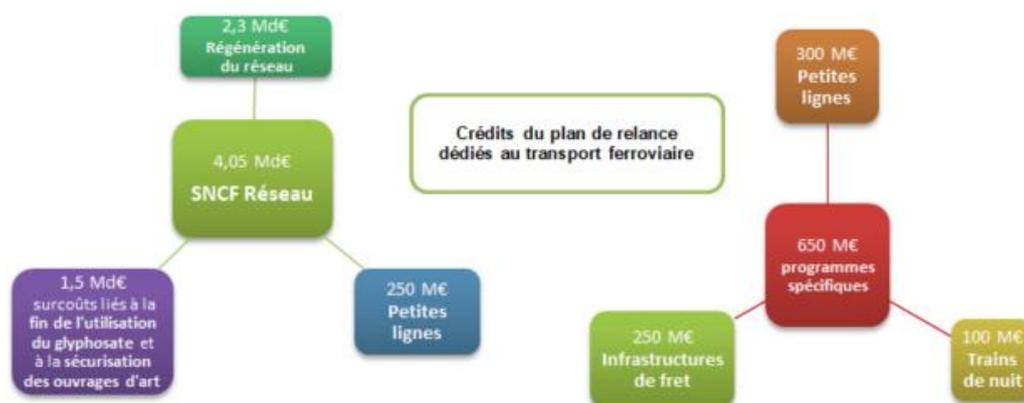
Impact de la crise
sanitaire estimé
(1^{er} semestre 2021)
SNCF Réseau
(perte de CA)

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

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

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

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



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

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

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

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

Philippe Tabarot, rapporteur

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

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

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

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

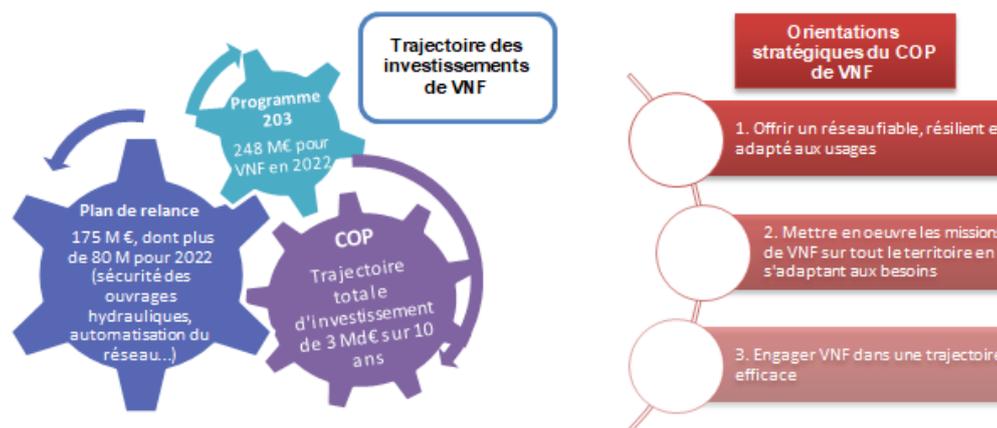
3. SECTEUR FLUVIAL : MALGRÉ UNE DYNAMIQUE D'INVESTISSEMENT POSITIVE, LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN RENFORCÉ

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

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

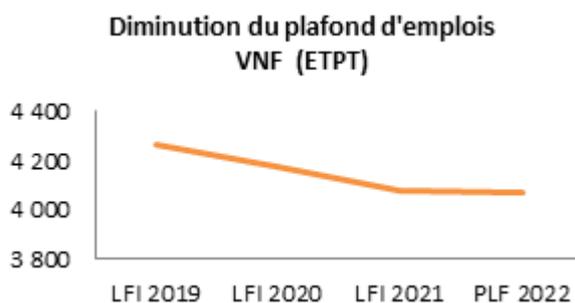
Néanmoins, selon VNF, un « trou d'air » subsiste dans la trajectoire prévue pour 2023-2025 et il importe d'éviter des effets de « stop and go ». Partageant cette inquiétude, Entreprises fluviales de France (E2F) souligne la « nécessité absolue d'une poursuite des efforts au-delà de 2022 pour être en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

Auditions du rapporteur



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

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



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

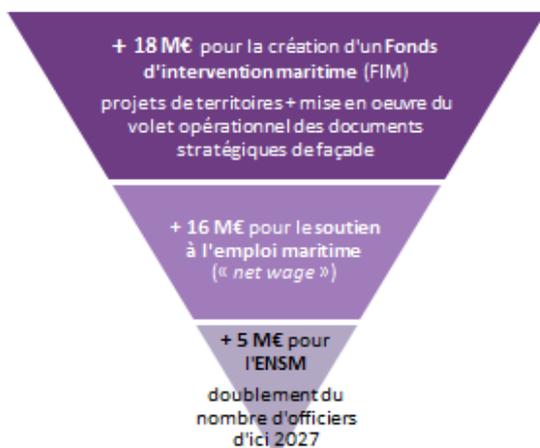
Dans cet objectif, et afin d'encourager les investissements en faveur du renouvellement de la flotte, la commission a adopté **deux amendements** pour :

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



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

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



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

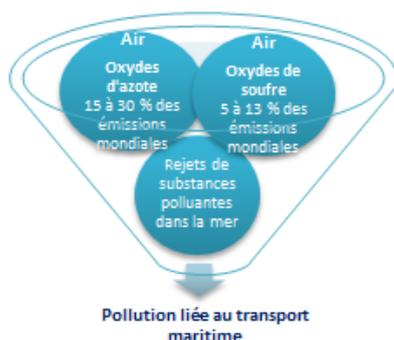
Ces évolutions vont dans le bon sens, mais le rapporteur souligne **quatre points d'attention** :

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

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

Annick Girardin, ministre de la mer

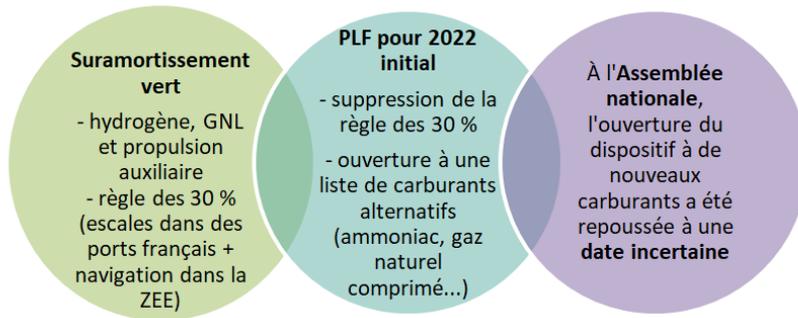
B. LE VERDISSEMENT DU TRANSPORT MARITIME : DES MOYENS INSUFFISANTS AU REGARD D'OBJECTIFS DE PLUS EN PLUS AMBITIEUX



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

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

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



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

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

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



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

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

POUR EN SAVOIR +

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



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs

(Union centriste)



Philippe Tabarot

Rapporteur

Sénateur des Alpes-Maritimes

(Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Téléphone : 01 42 34 23 20

