

N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 18

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 MARIE LEBEC ET ZIVKA PARK
Députées

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURES SPÉCIALES	7
DONNÉES CLÉS	9
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)	14
A. UNE NOUVELLE COMPENSATION BUDGÉTAIRE DES PERTES DE RECETTES DE L'AFITF EN 2021	15
B. LE NIVEAU DE RECETTES PRÉVU POUR 2022 EST CONFORME À LA TRAJECTOIRE FIXÉE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS .	16
C. LE BUDGET DE L'AFITF EST RENFORCÉ PAR LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE	18
D. LES DÉPENSES DE L'AFITF PRÉVUES EN 2022	19
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i>	20
A. LES MOYENS AFFECTÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE	24
1. Les crédits du programme 203	24
a. Les crédits de l'action 41 Ferroviaire	24
b. Les crédits de l'action 51 Sécurité ferroviaire	25
c. Les crédits de l'action 45 Transports combinés	26
2. Les crédits du plan de relance	28
a. Les lignes de desserte fine du territoire	29
b. Le fret ferroviaire	30
c. Les trains de nuit	32
B. LE BUDGET DÉDIÉ À L'ENTRETIEN ET AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES	33
1. Les crédits du programme 203	33
a. Le développement du réseau routier	33
b. L'entretien du réseau routier	34

c. Les crédits de l'action 50 Transport routier	35
2. Les crédits du plan de relance	35
a. Le développement et la modernisation du réseau routier national	35
b. Le renforcement des ponts	36
c. Le verdissement du transport routier de marchandises	36
C. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE RÉSEAU FLUVIAL	40
1. Le budget de VNF en hausse grâce au plan de relance	40
2. Une diminution des effectifs conditionnée à la modernisation du réseau	41
D. LES MOYENS DESTINÉS AUX TRANSPORTS COLLECTIFS	42
1. Le financement des trains d'équilibre du territoire	42
a. Les crédits de la sous-action 44-06	42
b. La suppression de la TREF et de la CST	43
2. Le financement des infrastructures de transports collectifs	44
a. Les crédits de la sous-action 44-01	44
b. La compensation des pertes de recettes des autorités organisatrices de la mobilité	45
3. La Société du Grand Paris	46
4. Le financement des mobilités du quotidien dans le cadre du plan de relance	48
a. Les infrastructures cyclables	48
b. Les transports en commun	49
E. LES FONCTIONS SUPPORT	50
III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT	51
A. LA REPRISE PAR L'ÉTAT DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU À HAUTEUR DE 10 MILLIARDS D'EUROS	51
1. La nécessité d'améliorer la situation financière de SNCF Réseau	51
2. Une reprise de dette qui s'inscrit dans la continuité des mesures adoptées dans les lois de finances pour 2020 et 2021	52
3. Des modalités de reprise identiques à celles de 2020	53
B. LES CHARGES DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT AUGMENTENT EN 2022	54

SECONDE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN	56
I. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	57
A. DES RECETTES EN HAUSSE MAIS TOUJOURS CONTRAINTES	57
1. Les recettes des taxes et redevances aériennes	58
a. Les tarifs des redevances aériennes en augmentation	58
b. Les recettes de la taxe de l’aviation civile en hausse.....	61
2. L’endettement du budget annexe atteindra 3,3 milliards d’euros fin 2022	62
3. La question de la soutenabilité du budget annexe	63
B. L’ÉVOLUTION DES DÉPENSES PORTÉE PAR LES INVESTISSEMENTS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE	64
1. La maîtrise des dépenses courantes afin de garantir la soutenabilité du BACEA..	65
a. Des économies sur les dépenses de fonctionnement.....	65
b. Une diminution inédite mais nécessaire des effectifs.....	66
2. La nécessité de maintenir la dynamique des investissements.....	67
II. LE BUDGET DE L’ACTION 52 <i>TRANSPORT AÉRIEN</i> DU PROGRAMME 203	69
A. LE FINANCEMENT DES LIAISONS D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	69
B. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	70
III. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE	72
A. LES AIDES AU DÉVELOPPEMENT D’AVIONS DÉCARBONÉS	72
B. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES BIOCARBURANTS	74
C. L’INSUFFISANCE DES MOYENS CONSACRÉS AUX AÉROPORTS	76
1. Les aéroports face au défi de la transition écologique.....	76
2. La taxe d’aéroport.....	77
3. La taxe sur les nuisances sonores aériennes	79
ANNEXE : LA MODERNISATION DES SYSTÈMES DE NAVIGATION AÉRIENNE	81
EXAMEN EN COMMISSION	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURES SPÉCIALES	89

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

- **Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit une augmentation significative des moyens consacrés aux infrastructures et services de transports.**

Les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) prévues pour 2022 s'élèvent à 2,7 milliards d'euros. Ce montant est conforme à la loi d'orientation des mobilités et comprend en outre les engagements financiers de l'État non compris dans la trajectoire, relatifs au canal Seine Nord-Europe et au tunnel ferroviaire Lyon-Turin.

Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* sera doté de 6,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 6,2 milliards d'euros en crédits de paiement. L'augmentation des autorisations d'engagement (+ 7,4 %) et des crédits de paiement (+ 6,2 %) bénéficie principalement aux infrastructures ferroviaires (54 % des crédits de paiement) et au réseau routier (25 % des crédits).

Au total, les crédits de paiement du programme 203 et de l'AFITF s'élèvent à 7,3 milliards d'euros. Les moyens dédiés aux infrastructures et services de transports sont en outre renforcés par les crédits des programmes 362 *Écologie* et 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. En 2022, le budget de l'AFITF sera abondé de 750 millions d'euros supplémentaires.

- **La moitié des crédits du programme 203 concourent à l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire** (3 milliards d'euros en crédits de paiement) et à la sécurité ferroviaire (45 millions d'euros). S'y ajoutent, dans le cadre du plan de relance, 300 millions d'euros pour les lignes de desserte fine du territoire et 100 millions d'euros pour la relance des trains de nuit.

Les rapporteures spéciales tiennent à souligner l'importance des moyens prévus pour le fret ferroviaire. L'enveloppe exceptionnelle de 165,6 millions d'euros votée en 2021 est maintenue. En outre, dans le cadre du plan de relance, l'État prévoit d'y consacrer plus de 250 millions d'euros sur la période 2021-2022. En additionnant les financements de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne, pas moins d'1,35 milliard d'euros seront consacrés au développement des transports combinés.

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la réforme du système ferroviaire, **l'article 40 du projet de loi de finances pour 2022 acte 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 contribuera à redonner des marges de manœuvre financières au gestionnaire d'infrastructures, afin de lui permettre de continuer à investir au moins 2,9 milliards d'euros par an dans la régénération du réseau ferroviaire structurant.

Il est aussi prévu **un effort particulièrement important pour les transports en commun**. 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 à hauteur de 450 millions d'euros sur la période 2021-2025. Pour soutenir les autorités organisatrices de la mobilité, l'enveloppe initialement prévue sera doublée, pour un total de 900 millions d'euros.

● En raison de la persistance d'un trafic aérien inférieur à son niveau de 2019 (– 33 % prévu pour 2022), **les recettes d'activité du budget annexe Contrôle et exploitation aériens demeureront en 2022 inférieures à leur niveau d'avant-crise**. Les rapporteuses spéciales s'étonnent toutefois de la hausse significative des tarifs de certaines redevances de navigation aérienne, qui intervient alors même que la situation financière des compagnies aériennes et des exploitants d'aéroport est encore très dégradée.

Le besoin de recours à l'emprunt du budget annexe est évalué à 709,5 millions d'euros pour 2022. Il est inférieur de 33 % à l'autorisation d'emprunt votée pour 2021. Toutefois, les charges financières et le remboursement du capital représenteront un total de 370 millions d'euros en 2022.

La direction générale de l'aviation civile est contrainte de poursuivre sa trajectoire de maîtrise des dépenses, avec un plan de réorganisation des fonctions support et une baisse, inédite mais nécessaire, des effectifs (le schéma d'emplois est de – 76 équivalents temps plein). Toutefois, comme en 2021, priorité est donnée aux investissements consacrés aux systèmes de navigation aérienne, afin d'achever les cycles de modernisation en cours.

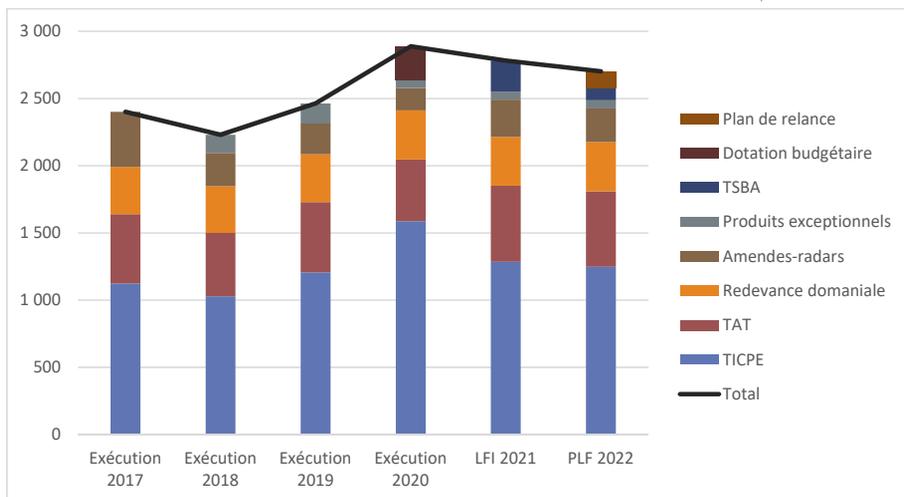
Le plan de relance soutient massivement la recherche et développement du secteur aéronautique, en vue d'accélérer l'arrivée d'avions **décarbonés** fonctionnant à l'énergie électrique ou à l'hydrogène. Les 1,5 milliard d'euros prévus sur la période 2020-2022 seront engagés à 87,5 % fin 2021 et en intégralité d'ici 2022. En outre, l'État soutient également la filière des **biocarburants** avec 200 millions d'euros prévus dans le cadre du quatrième programme d'investissements d'avenir.

Toutefois, **les rapporteuses spéciales souhaiteraient que les crédits du plan de relance soient plus accessibles aux exploitants d'aéroport** pour soutenir leur transition écologique. En outre, elles appellent à ce que l'État s'engage davantage pour compenser les pertes de recettes de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF

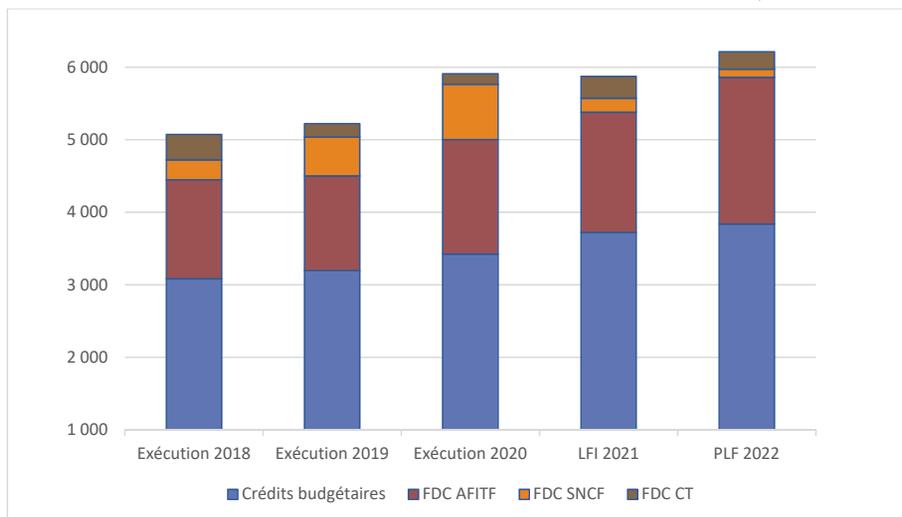
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports d'activité de l'AFITF.

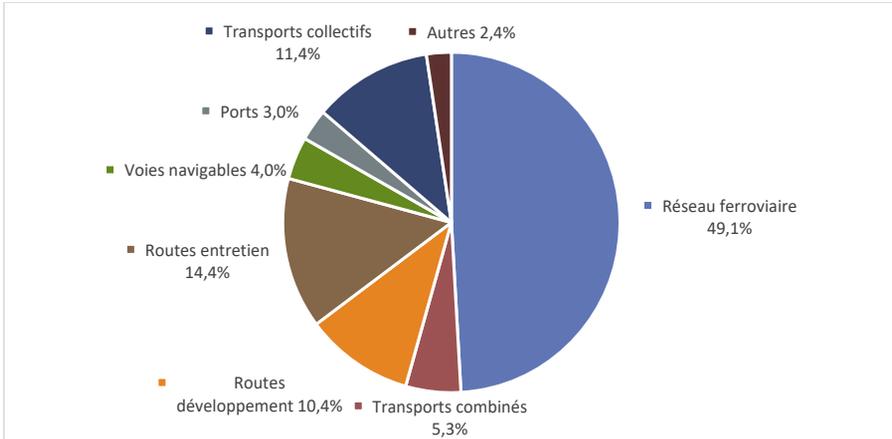
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203

(en millions d'euros)



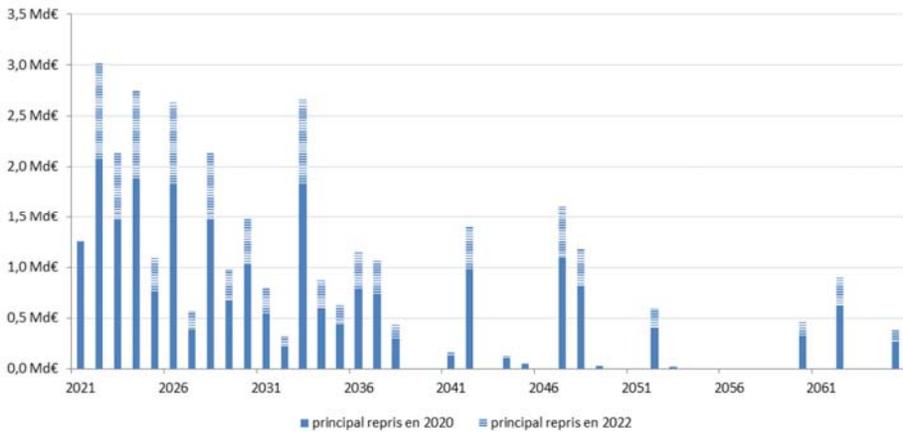
Source : commission des finances d'après les informations communiquées par la DGITM.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203



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

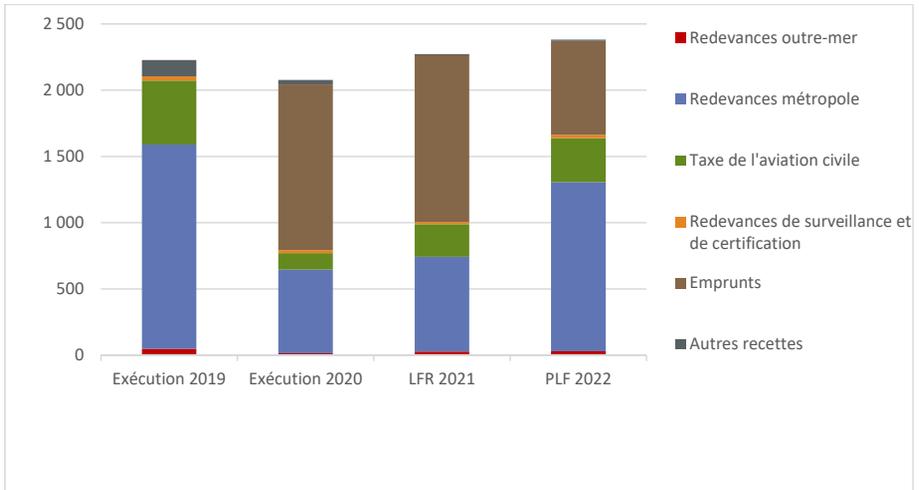
ÉCHÉANCIER DES REMBOURSEMENTS DE CAPITAL LIÉS À LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRIS EN 2020 ET 2022



Source : évaluations préalables de l'article 40 du projet de loi de finances pour 2022.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA

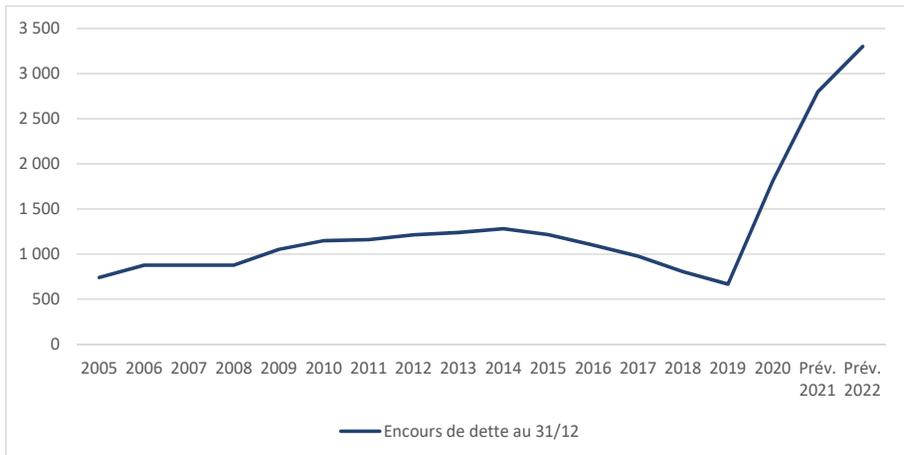
(en millions euros)



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

ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DU BACEA

(en millions euros)



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

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⁾ reposent en premier lieu sur :

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

– les investissements directs ou indirects – *via* le programme 203 – de l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France** (AFITF).

Au total, les crédits de paiement du programme 203 et de l'AFITF s'élèvent à 7,3 milliards d'euros pour 2022. Le budget prévu est donc en augmentation, conformément à la programmation budgétaire prévue dans la loi d'orientation des mobilités ⁽²⁾.

En outre, les financements destinés aux infrastructures et services de transports sont renforcés, dans le cadre du plan de relance mis en place pour la période 2020-2022, par les crédits de l'action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* et ceux de l'action 07 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la **mission Plan de relance**.

Le **programme 355** de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* porte quant à lui la charge financière de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État, à hauteur de 25 milliards d'euros en 2020 et de 10 milliards d'euros supplémentaires en 2022. Ces crédits seront reversés au programme 203 soit directement ⁽³⁾, soit par voie de fonds de concours de l'AFITF.

Les rapporteuses spéciales saluent l'augmentation massive des moyens consacrés aux infrastructures et services de transports et le respect de la trajectoire votée par le Parlement dans la loi d'orientation des mobilités, qui montrent la détermination du Gouvernement et de la majorité présidentielle à renforcer l'entretien et la modernisation des réseaux, à soutenir le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises – essentiel pour la décarbonation des transports –, à accélérer le désenclavement des territoires isolés et à développer l'usage des mobilités les moins polluantes.

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

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

(3) Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, il est prévu que la mission Plan de relance prenne en charge 26 millions d'euros du programme 203 : 15 millions d'euros pour les transports combinés, 8 millions d'euros pour le transport aérien et 3 millions d'euros pour le contrôle du transport routier. Ces crédits doivent être reversés au programme 203 au cours de l'exercice 2022.

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

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 prévoit d'augmenter significativement 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 :

– 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
2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

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

Comme l'indique le rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la loi d'orientation des mobilités ⁽¹⁾, les dépenses exécutées par l'AFITF en 2019 (2,47 milliards d'euros de crédits de paiement) et en 2020 (2,82 milliards d'euros) s'inscrivent dans une trajectoire ascendante. La trajectoire prévue est donc respectée, et les rapporteuses tiennent à le saluer.

(1) Ministère chargé des transports, rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports, transmis le 23 septembre 2021, en application de l'article 3 de la loi d'orientation des mobilités.

A. UNE NOUVELLE COMPENSATION BUDGÉTAIRE DES PERTES DE RECETTES DE L'AFITF EN 2021

En raison des conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19, **les investissements de l'AFITF prévus en 2021 sont fragilisés par un niveau de recettes inférieur aux prévisions**. Le produit des amendes-radar, qui devait rapporter 278 millions d'euros à l'agence, devrait être substantiellement réduit. En outre, les recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, initialement estimées à 230 millions d'euros ⁽¹⁾, seront probablement nulles, compte tenu de la faiblesse persistante du trafic aérien. En parallèle, les dépenses de l'agence prévues en 2021 devraient se maintenir, les entreprises ayant désormais repris leur rythme de productivité habituel, voire sont conduites à l'accélérer afin de prendre en charge les surcroûts de commande liés au déploiement du plan de relance.

En 2020, la baisse des recettes de l'AFITF avait été compensée dans la troisième loi de finances rectificative ⁽²⁾, à hauteur de 250 millions d'euros, inscrits sur l'action 53 *Dotation exceptionnelle à l'AFITF* créée à cet effet sur le programme 203. En outre, la quatrième loi de finances rectificative ⁽³⁾ avait ajusté l'affectation des recettes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* afin d'augmenter la part versée à l'AFITF de 155 millions d'euros. Combinées à des reports de paiements dus aux perturbations entraînées par la crise sanitaire, ces compensations avaient permis à l'AFITF de ne renoncer à aucun investissement structurant.

En 2021, des mesures de compensation similaires seront prises afin de permettre à l'AFITF d'équilibrer son budget et de maintenir le niveau de ses investissements. Ainsi, dans le cadre du second projet de loi de finances rectificative pour 2021, l'AFITF devrait bénéficier de 150 millions d'euros supplémentaires grâce à un nouvel ajustement du montant des ressources du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et de 100 millions d'euros de crédits ouverts sur l'action 53 du programme 203, soit une compensation exceptionnelle de 250 millions d'euros au total.

Les rapporteuses spéciales saluent les compensations budgétaires des baisses de recettes de l'AFITF, indispensables au respect de la programmation votée dans la loi d'orientation des mobilités, et qui montrent la détermination du Gouvernement et de la majorité à maintenir le niveau des investissements dans les infrastructures de transports au niveau le plus élevé possible.

(1) En application du 1 du VI de l'article 302 bis K du code général des impôts et du tableau du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion est affecté en priorité au Fonds de solidarité pour le développement dans la limite de 210 millions d'euros, puis à l'AFITF dans la limite de 230 millions d'euros, et enfin au BACEA.

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

(3) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

B. LE NIVEAU DE RECETTES PRÉVU POUR 2022 EST CONFORME À LA TRAJECTOIRE FIXÉE DANS LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

Bien que le budget de l'AFITF ne soit adopté qu'en décembre, en fonction des orientations votées par le Parlement 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 2022, 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) ⁽¹⁾, s'élève à **2,7 milliards d'euros** de dépense. Ce montant comprend la trajectoire financière inscrite dans la loi d'orientation des mobilités, soit 2,58 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les engagements financiers de l'État non compris dans cette trajectoire pour le canal Seine Nord-Europe et pour le tunnel ferroviaire Lyon-Turin, soit 121 millions d'euros.

La prévision de recettes correspondant à cette dépense s'établit ainsi :

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF

(en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution 2021-2022	
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	1 285	1 248	- 37	- 2,9 %
Taxe d'aménagement du territoire	567	561	- 6	- 1,0 %
Redevance domaniale autoroutière	362	367	+ 5	+ 1,4 %
Amendes-radars	278	250	- 28	- 10,1 %
Contribution des SCA dans le cadre du plan autoroutier de 2015	60	61	+ 1	+ 1,7 %
Produits exceptionnels	0	0	-	-
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	230	91	- 139	- 60,4 %
Dotations budgétaires exceptionnelles	0	0	-	-
Abondement complémentaire du plan de relance	-	124	-	-
Total	2 782	2 701	- 80	- 2,9 %

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

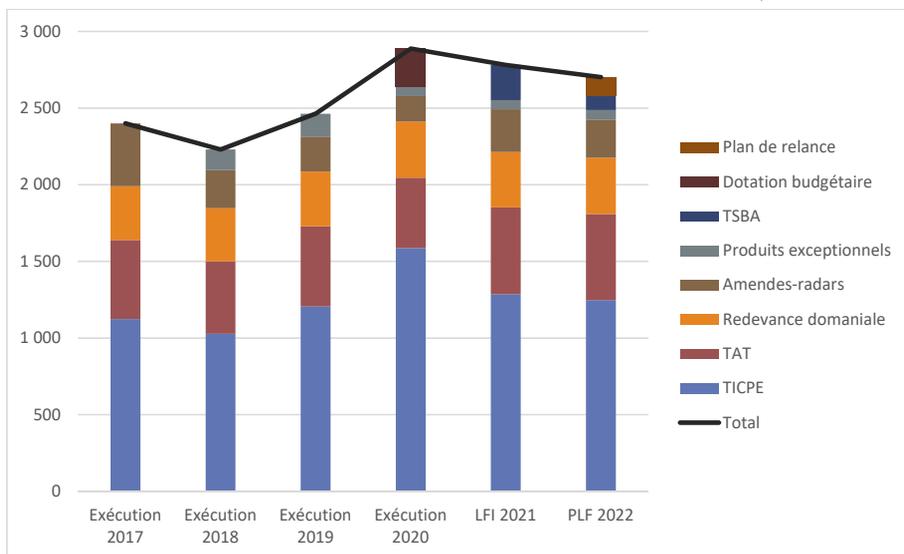
Si la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) demeure la ressource principale de l'AFITF, le plafond de la part de la taxe affectée à l'agence diminue de 1,29 milliard d'euros en 2021 à 1,25 milliard d'euros en 2022 ⁽²⁾. Bien que le plafond de la part de la taxe d'aménagement du territoire ne soit pas modifié, la prévision de recettes est réduite de 567 millions d'euros en 2021 à 561 millions d'euros en 2022. En parallèle, la prévision de recettes de la redevance domaniale payée par les sociétés concessionnaires d'autoroute est relevée de 5 millions d'euros pour atteindre 367 millions d'euros en 2022.

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

(2) Le 1^o du I de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2022 modifie le tableau du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 en ce sens.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'AFITF

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les rapports d'activité de l'AFITF.

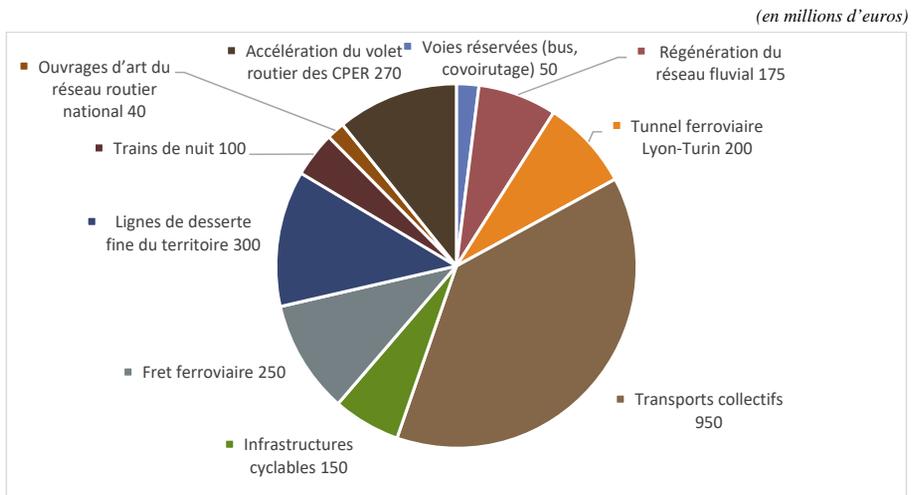
Les rapporteuses spéciales notent que **la prévision des recettes les plus fragiles de l'AFITF est plus réaliste que l'année passée**. Ainsi, le produit prévisionnel des amendes-radars est revu à la baisse à hauteur de 250 millions d'euros, ce montant restant tributaire des recettes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*. Surtout, la prévision des recettes issues de la taxe de solidarité sur les billets d'avion diminue sensiblement de 230 millions d'euros à 91 millions d'euros. En conséquence, il est de fait moins probable que l'État soit contraint de compenser les pertes de recettes de l'agence en fin d'année 2022.

Bien qu'une restructuration des recettes de l'AFITF ne soit pas à l'ordre du jour, la nécessité de doter l'AFITF de ressources fiables et résilientes pour sécuriser les investissements dans les infrastructures de transports demeure un sujet de préoccupation et sera à n'en pas douter l'un des principaux sujets de préoccupation au début de la prochaine législature. Si la TICPE est la ressource la plus importante de l'agence, sa stabilité à moyen terme n'est pas établie, compte tenu des évolutions annoncées de la fiscalité sur les carburants et de la trajectoire de décarbonation du transport routier de marchandises.

C. LE BUDGET DE L'AFITF EST RENFORCÉ PAR LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

Les investissements de l'AFITF dans les infrastructures de transports sont renforcés par des crédits provenant du programme 362 *Écologie* et du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. Au total, environ 2,5 milliards d'euros transiteront par l'AFITF.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE TRANSITANT PAR L'AFITF



Source : commission des finances d'après les données transmises par la DGITM en octobre 2021.

En 2021, l'AFITF a ainsi vu ses ressources s'accroître de **549 millions d'euros** grâce au plan de relance, portant le montant attendu de ses dépenses à environ 3,37 milliards d'euros. Selon les informations transmises aux rapporteuses spéciales, la mise en œuvre des financements du plan de relance qui transitent par l'agence avance à un rythme soutenu : 85 % des crédits auraient d'ores et déjà été engagés et on devrait atteindre les 100 % en fin d'année prochaine.

En 2022, pas moins de **750 millions d'euros** sont prévus au titre des financements du plan de relance transitant par l'AFITF. Ce montant comprend en particulier les compléments de crédits du plan de relance décidés en 2021, par redéploiement, concernant le financement des infrastructures pour le vélo et les appels à projet pour les transports collectifs en site propre. Ainsi le total des recettes de l'AFITF prévues pour 2022 est de l'ordre de 3,45 milliards d'euros.

Les rapporteuses spéciales se félicitent que des crédits du plan de relance viennent renforcer le budget de l'AFITF et des infrastructures de transports. Elles tiennent toutefois à souligner la complexité des mécanismes budgétaires qui accompagnent le transfert des crédits des programmes 362 et 362 de la mission *Plan de relance* vers l'AFITF, puis de l'AFITF vers le programme 203. Contrairement à l'objectif de simplicité revendiqué, cela nuit au contraire au suivi des crédits.

D. LES DÉPENSES DE L'AFITF PRÉVUES EN 2022

Le budget définitif de l'AFITF pour 2022 ne sera adopté par le conseil d'administration de l'agence qu'en décembre 2021. Toutefois, les grandes tendances de ce budget sont d'ores et déjà connues et elles sont conformes aux engagements pris dans la loi d'orientation des mobilités.

Les priorités stratégiques demeurent :

- l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ;
- la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires ;
- le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales ;
- le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien ;
- le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse.

Les montants estimatifs cumulés par mode de transport, tenant compte des crédits du plan de relance, sont les suivants :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'AFITF POUR 2022

(en millions d'euros)

Mode de transport	Exécution 2020	Budget initial 2021	Budget prévisionnel 2022
Routes	1 080	1 136	1 061
Ferroviaire	1 276	1 367	1 252
Voies navigables	128	288	307
Ports	50	80	86
Transports urbains	276	481	478
Transports combinés	0	0	205
Autres	14	36	63
Total	2 824	3 387	3 451

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

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 2,02 milliards d'euros.

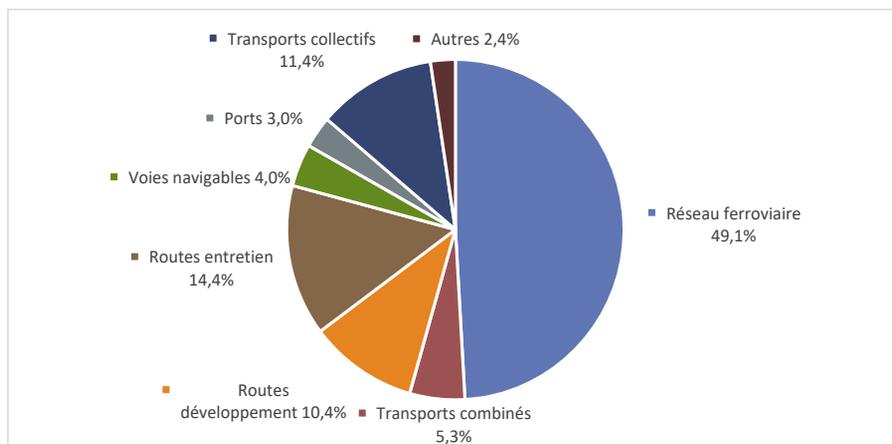
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit de doter les crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de 6,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 6,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

● L'augmentation de 7,4 % des **autorisations d'engagement** par rapport à la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾ procède principalement de l'évolution des investissements destinés au développement du réseau routier (+ 296 millions d'euros), qui proviennent intégralement de fonds de concours de l'AFITF, mais aussi de la progression des crédits dédiés aux infrastructures ferroviaires (+ 165 millions d'euros) et au fret ferroviaire (+ 120 millions d'euros).

Les **crédits de paiement** du programme 203 augmentent de 6,2 % par rapport à 2021. Ils sont portés par les moyens affectés au réseau ferroviaire (+ 90,5 millions d'euros) et au développement du fret ferroviaire (+ 130 millions d'euros).

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203



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

● Les crédits destinés à SNCF Réseau pour la maintenance et la sécurité du réseau ferroviaire représentent 49,1 % du total des crédits de paiement. Il faut y ajouter les moyens attribués aux transports combinés (5,3 %), qui comprennent notamment les soutiens au fret ferroviaire. Les infrastructures routières sont le deuxième poste de dépense le plus important, avec 14,4 % pour les dépenses d'entretien et 10,4 % pour le développement du réseau routier. Les crédits du programme 203 affectés aux transports collectifs constituent quant à eux 11,4 % du total, une proportion stable par rapport à 2021.

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203

(en millions d'euros)

Action Crédits budgétaires Fonds de concours Total	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Action 01 – Routes – Développement	708,20	1 004,61	+ 41,9 %	721,27	647,28	– 10,3 %
	708,20	1 004,61	+ 41,9 %	721,27	647,28	– 10,3 %
Action 04 – Routes – Entretien	276,70	267,08	– 3,5 %	282,89	282,89	– 0,0 %
	558,12	581,00	+ 4,1 %	573,12	610,50	+ 6,5 %
	834,82	848,08	+ 1,6 %	856,01	893,39	+ 4,4 %
Action 41 – Ferroviaire	2 467,25	2 563,09	+ 3,9 %	2 466,00	2 564,24	+ 4,0 %
	436,70	506,50	+ 16,0 %	449,02	441,33	– 1,7 %
	2 903,95	3 069,59	+ 5,7 %	2 915,02	3 005,57	+ 3,1 %
Action 42 – Voies navigables	248,23	248,20	– 0,0 %	248,23	248,20	– 0,0 %
	2,80	1,40	– 50,0 %	2,80	3,00	+ 7,1 %
	251,03	249,60	– 0,6 %	251,03	251,20	+ 0,1 %
Action 43 – Ports	99,86	99,86		99,86	99,86	
	43,75	93,55	+ 113,8 %	42,75	87,42	+ 104,5 %
	143,61	193,41	+ 34,7 %	142,61	187,28	+ 31,3 %
Action 44 – Transports collectifs	514,60	324,60	– 36,9 %	314,60	316,37	+ 0,6 %
	309,80	298,30	– 3,7 %	314,03	391,68	+ 24,7 %
	824,40	622,90	– 24,4 %	628,63	708,05	+ 12,6 %
Action 45 – Transports combinés	202,71	177,71	– 12,3 %	197,71	182,71	– 7,6 %
		145,00			145,00	
	202,71	322,71	+ 59,2 %	197,71	327,71	+ 65,8 %
Action 47 – Fonctions support	41,10	47,38	+ 15,3 %	41,10	47,37	+ 15,3 %
	1,85	1,85		1,85	1,85	
	42,95	49,23	+ 14,6 %	42,95	49,22	+ 14,6 %
Action 50 – Transport routier	5,64	5,50	– 2,4 %	5,64	5,97	+ 5,8 %
	0,60	0,40	– 33,3 %	0,90	0,40	– 55,6 %
	6,24	5,90	– 5,4 %	6,54	6,37	– 2,6 %
Action 51 – Sécurité ferroviaire	45,00	45,00		45,00	45,00	
	45,00	45,00		45,00	45,00	
Action 52 – Transport aérien	62,90	61,32	– 2,5 %	40,87	91,95	+ 125,0 %
	62,90	61,32	– 2,5 %	40,87	91,95	+ 125,0 %
Action 53 – Dotation exceptionnelle à l'AFITF						
Total	3 919,00	3 794,75	– 3,2 %	3 696,91	3 839,56	+ 3,9 %
	2 106,82	2 677,61	+ 27,1 %	2 150,74	2 373,47	+ 10,4 %
	6 025,82	6 472,35	+ 7,4 %	5 847,65	6 213,03	+ 6,2 %

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

● **Les crédits budgétaires s’élèvent à 3,8 milliards d’euros** et progressent de 3,9 % par rapport à 2021. Les **fonds de concours sont prévus à hauteur de 2,4 milliards d’euros**. Ils représentent 38 % de la prévision de dépense. L’augmentation de 223 millions d’euros (+ 10 %) par rapport à 2021 correspond pour l’essentiel à une hausse des fonds de concours de l’AFITF (+ 364 millions d’euros), qui s’explique par la prise en compte, pour 2022 ⁽¹⁾, d’une estimation des financements que l’agence reversera au programme 203 dans le cadre du plan de relance (soit 436 millions d’euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203

(en millions d’euros)

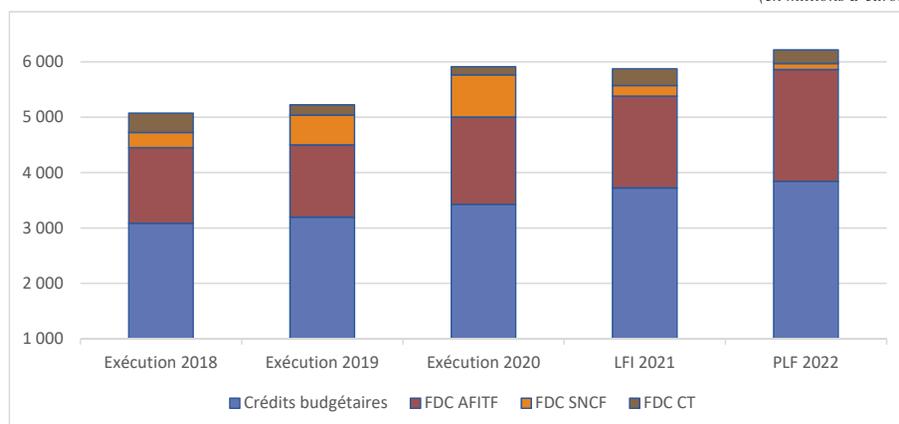
	Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution 2020-2021	
Crédits budgétaires	3 426	3 723	3 840	+ 117	+ 3 %
Fonds de concours	2 483	2 151	2 373	+ 223	+ 10 %
– dont FDC AFITF	1 576	1 657	2 021	+ 364	+ 22 %
– dont FDC SNCF	762	192	111	– 81	– 42 %
– dont FDC CT	145	302	242	– 60	– 20 %
Total	5 909	5 874	6 213	+ 339	+ 5,8 %

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

Le fonds de concours de SNCF, issu des dividendes du groupe reversé par l’État à SNCF Réseau pour financer la régénération du réseau ferroviaire, tombe à 111 millions d’euros en raison de la baisse de l’activité des trains à grande vitesse depuis 2020. Les fonds de concours des collectivités territoriales reversés au programme 203 pour financer la réalisation des opérations inscrites dans les contrats de plan État-région (CPER) sont prévus à hauteur de 242 millions pour 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203

(en millions d’euros)



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

(1) La prévision de fonds de concours de la loi de finances pour 2021 ne contenait donc pas d’estimation des fonds de concours du plan de relance, annoncé par le Gouvernement en septembre 2020.

● En 2022, le **programme 203 supportera vingt-quatre dépenses fiscales, pour un montant total de 2,15 milliards d'euros**. Ce montant est en augmentation de 109 millions d'euros par rapport à 2021. 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 1,41 milliard d'euros, un niveau stable par rapport à la prévision 2021. En outre, le programme se voit rattacher neuf nouvelles dépenses fiscales, dont le coût est toutefois non chiffrable pour la plupart d'entre elles.

À cet égard, les rapporteuses spéciales saluent la trajectoire ambitieuse votée en 2021 dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique 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. Cette évolution de la fiscalité doit s'accompagner d'un « soutien renforcé à la transition écologique du transport routier de marchandises, notamment par le recours aux biocarburants dont le bilan énergétique et carbone est vertueux, ainsi qu'à l'augmentation des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France » ⁽¹⁾.

● 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* ⁽²⁾ 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 5,2 milliards d'euros au 31 décembre 2021. Ils représentent 84 % des crédits prévus pour 2022, en comptant les prévisions de fonds de concours. 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.

(1) Article 130 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Ces crédits sont analysés dans l'annexe n° 16 relative aux politiques de l'écologie et de prévention des risques.

A. LES MOYENS AFFECTÉS AUX INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE

Après plusieurs décennies de sous-investissement, la réforme du système ferroviaire et la loi d'orientation des mobilités permettent, depuis 2019, une hausse massive des investissements dans l'entretien et surtout la régénération du réseau ferroviaire national. Les efforts entrepris se poursuivront en 2022.

1. Les crédits du programme 203

Près de la moitié des crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* concourent au financement du réseau ferroviaire ainsi qu'à la sécurité ferroviaire. Ils sont complétés par les crédits dédiés au transport combiné.

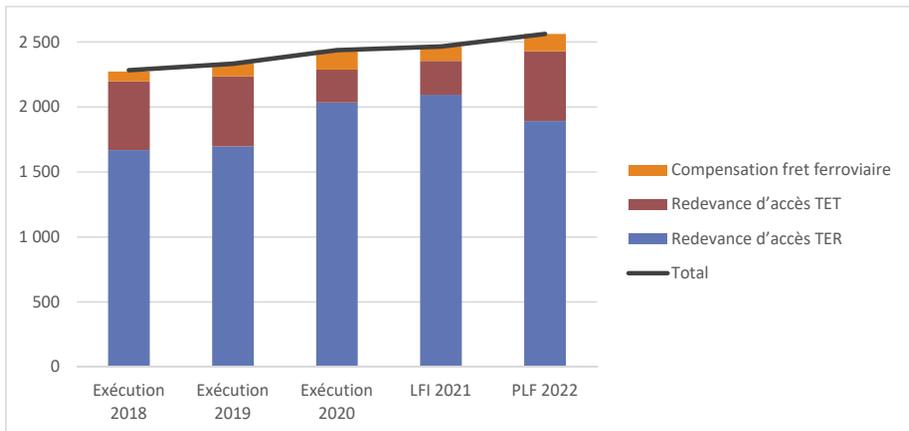
a. Les crédits de l'action 41 Ferroviaire

En 2022, les crédits de l'action 41 *Ferroviaire* seront en hausse : elle sera dotée de 3,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,6 %) par rapport à la loi de finances pour 2021) et de 3,01 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 3,1 %). Les crédits budgétaires inscrits sur le programme 203 augmentent en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

• Les **concours de l'État au bénéfice de SNCF Réseau** s'élèveront au total à 2,56 milliards d'euros en 2022, soit une augmentation de 98 millions d'euros (+ 4 %) par rapport à la loi de finances pour 2021.

ÉVOLUTION DES CONCOURS VERSÉS À SNCF RÉSEAU

(en millions d'euros)



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

Les crédits correspondant au paiement par l'État, pour le compte des régions, de la redevance d'accès au réseau ferroviaire national pour les trains express régionaux (TER) – hors Île-de-France – diminue de 2,09 milliards d'euros en 2021 à 1,89 milliard d'euros en 2022, en raison de la baisse des circulations.

Le paiement par l'État de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation du réseau ferroviaire national par les trains d'équilibre du territoire (TET) – hors Île-de-France – augmente fortement de 260 millions d'euros en 2021 à 537 millions d'euros en 2022.

La compensation fret, qui couvre la différence entre le coût imputable à la circulation de trains de fret et le montant des redevances facturées par SNCF Réseau aux opérateurs s'élèvera à 133 millions d'euros, en hausse de 23 millions d'euros par rapport à 2021.

● S'agissant des **fonds de concours de l'action 41**, le montant prévisionnel des dividendes du groupe SNCF reversés par l'État à SNCF Réseau, par le biais d'un fonds de concours, pour financer la régénération du réseau ferroviaire structurant, connaît une nouvelle baisse, en raison de résultats du groupe SNCF en recul en 2021 : il s'élève à 111 millions d'euros, contre 192 millions d'euros en 2021, loin du niveau record exécuté en 2020 (762 millions d'euros).

Le volume global des fonds de concours versés à l'action 41 est toutefois compensé par les **crédits du plan de relance** destinés à la régénération du réseau ferroviaire, à la maintenance des lignes de desserte fine du territoire – en cofinancement avec les régions dans le cadre des CPER – et au développement des trains de nuit. En 2022, sont ainsi prévus des versements de 143 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 59 millions d'euros en crédits de paiement par voie de fonds de concours de l'AFITF.

Au total, les **fonds de concours de l'AFITF** en faveur de l'action 41, plan de relance compris, sont donc estimés à 395,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 330,3 millions d'euros en crédits de paiement. L'utilisation de ces moyens sera principalement consacrée au financement de la part de l'État pour les opérations ferroviaires réalisées dans le cadre des CPER (230 millions d'euros de crédits de paiement). Le reste des crédits sera consacré à la réduction des nuisances sonores liées au transport ferroviaire, aux mesures d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et aux lignes capillaires de fret.

b. Les crédits de l'action 51 Sécurité ferroviaire

● Les **crédits de l'action 51 Sécurité ferroviaire** destinés aux équipements et infrastructures (passages à niveau, tunnels) nécessaires à la sécurité des passagers et des biens, qui sont intégralement financés par des fonds de concours de l'AFITF, s'élèvent à 45 millions d'euros pour 2022 et demeurent stables par rapport à la loi de finances pour 2021. S'ils sont supérieurs de 5 millions d'euros à leur niveau de 2020, les rapporteuses notent que l'exécution 2020 était marquée par une nette sous-exécution (32 millions d'euros consommés sur 40 millions d'euros). Certes, la crise sanitaire n'est pas étrangère à cette sous-exécution. Toutefois, les rapporteuses demeureront vigilantes à ce que l'intégralité de l'enveloppe soit utilisée en 2021 comme en 2022.

La **sécurisation des passages à niveau** progresse dans le cadre du plan d'action mis en place le 3 mai 2019, à la suite du rapport de Laurence Gayte ⁽¹⁾. Le nombre de passages à niveau inscrits au programme de sécurisation car considérés comme particulièrement dangereux a diminué de 153 en 2020 à 147 en 2021. Il était de 437 en 1997, soit une réduction de 66 %. Si les crédits prévus pour 2022 sont stables, le Gouvernement a annoncé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 ⁽²⁾, une enveloppe supplémentaire de 40 millions d'euros pour accélérer la réalisation des opérations de sécurisation d'un passage à niveau en cours.

c. Les crédits de l'action 45 Transports combinés

L'action 45 *Transports combinés*, qui comprend les soutiens de l'État aux modes et de services de transports alternatifs à la route, dans une perspective de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de transition écologique, a principalement vocation à financer le développement du fret ferroviaire. En 2022, elle sera dotée de 322,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 327,7 millions d'euros en crédits de paiement, dont 145 millions d'euros de fonds de concours de l'AFITF.

Dans la loi de finances pour 2021, une dotation exceptionnelle de 170 millions d'euros ⁽³⁾ avait été votée au profit du fret ferroviaire, composée de :

– 65 millions d'euros pour le remboursement d'une partie des péages dus par les opérateurs à SNCF Réseau pour la réservation des sillons de fret (à hauteur de 70 % contre seulement 30 % depuis 2018) ;

– 70 millions d'euros pour les aides au wagon isolé, qui sont indispensables pour équilibrer le modèle économique de ce mode de transport ;

– 20 millions d'euros d'aide à la pince, qui est une aide à l'exploitation de services réguliers de transport combiné rail-route ou rail-fleuve, qui vient compenser la rupture de charge ⁽⁴⁾ liée au transbordement des marchandises ;

– 15 millions d'euros pour le démarrage de nouveaux services d'autoroute ferroviaire, qui permettent de transporter des semi-remorques par le train.

Si le calendrier de versement de cette enveloppe a longtemps été incertain, notamment en raison des obligations de notification des dispositifs à la Commission européenne dans le cadre de la réglementation relative aux aides d'État, le remboursement des péages à SNCF Réseau a été payé en septembre 2021. Les autres aides seront versées projet par projet.

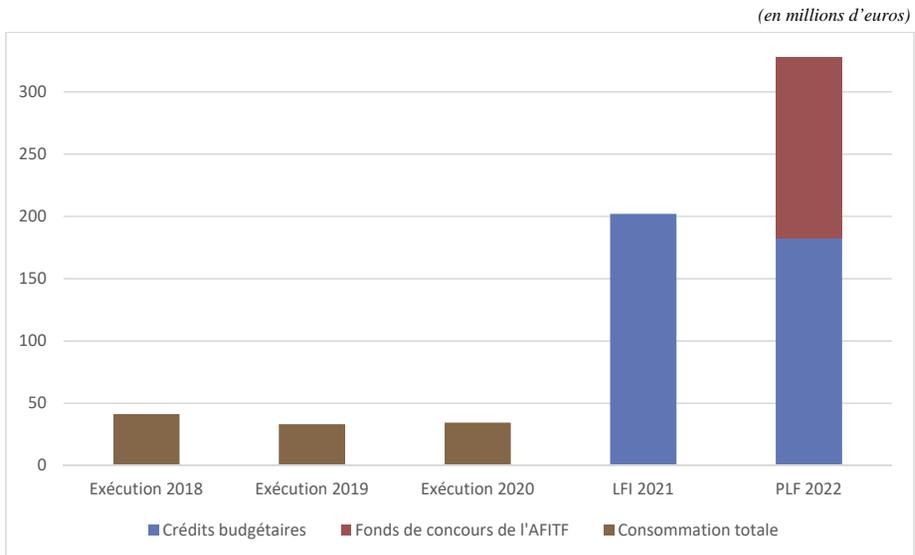
(1) « Propositions pour l'amélioration de la sécurisation des passages à niveau », rapport parlementaire remis au Premier ministre par Mme Laurence Gayte, députée des Pyrénées-Orientales, avril 2019.

(2) Voir le compte-rendu de la deuxième séance du lundi 9 novembre 2020.

(3) Évaluée à 170 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021, cette enveloppe a fait l'objet d'un amendement qui l'a réduite de 4,4 millions d'euros. Elle s'élève donc plus précisément à 165,6 millions d'euros.

(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.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 45 TRANSPORTS COMBINÉS



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

La stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire ⁽¹⁾, élaborée en application de l'article 178 de la loi d'orientation des mobilités, et confirmée lors du déplacement du Premier ministre dans les Pyrénées orientales le 22 octobre ⁽²⁾, **prévoit le maintien jusqu'en 2024 des soutiens exceptionnels prévus dans la loi de finances pour 2021**. Dans ce cadre, le programme annuel de performance du programme 203 annonce une enveloppe de 151 millions d'euros inscrits sur l'action 45 *Transports combinés*. D'après les informations transmises aux rapporteuses, elle sera complétée par un versement additionnel de 15 millions d'euros provenant du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*. Le montant voté en 2021 est donc maintenu.

Les rapporteuses spéciales saluent le maintien des aides au développement du fret ferroviaire, peu émetteur de gaz à effet de serre, qui constitue un élément important dans la stratégie de décarbonation des transports et de neutralité carbone en 2050. Elles soulignent que **le maintien de ces aides dans la durée est essentiel pour donner de la visibilité aux opérateurs et sécuriser leurs investissements**. À cet égard, elles seront attentives à ce que la prise en charge d'une partie des aides par le plan de relance en 2022 n'empêche pas le maintien de l'intégralité de l'enveloppe annoncée en 2023 et 2024.

(1) Ministère chargé des transports, « Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire », 13 septembre 2021.

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

2. Les crédits du plan de relance

Les moyens du programme 203 destinés au transport ferroviaire sont renforcés par le plan de relance mis en place pour la période 2020-2022, qui comprend un important plan de soutien au secteur ferroviaire doté de 4,7 milliards d'euros.

• Dans le cadre de ce plan, il est prévu une **recapitalisation de SNCF au profit de SNCF Réseau à hauteur de 4,05 milliards d'euros**⁽¹⁾. Ce soutien exceptionnel de l'État vise principalement à effacer les pertes subies par le gestionnaire d'infrastructures en 2020, afin de lui permettre de maintenir un niveau d'investissement d'au moins 2,9 milliards d'euros pour la régénération du réseau ferroviaire structurant, sans remettre en cause la trajectoire d'endettement et l'objectif d'équilibre financier fixés dans le cadre de la réforme du système ferroviaire (voir le II du présent rapport spécial relatif aux crédits du programme 355).

Il permet par ailleurs à l'État de compenser les surcoûts pour SNCF Réseau liés à 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 »⁽²⁾.

Enfin, il complète les 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⁽³⁾.

• Le plan de relance prévoit en outre un **plan de soutien au secteur ferroviaire de 650 millions d'euros**, inscrit sur l'action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*. Il comprend 300 millions d'euros pour les lignes ferroviaires de desserte fine, 250 millions d'euros et 100 millions d'euros pour les trains de nuit.

La loi de finances pour 2021 prévoyait 650 millions d'euros en autorisations d'engagement et 173 millions d'euros en crédits de paiement, inscrits sur l'action 07 du programme 362. Pour 2022, le projet de loi de finances prévoit 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 250,6 millions d'euros en crédits de paiement.

(1) 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.

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

(3) Depuis 2015, l'État a engagé, aux côtés de SNCF et des collectivités territoriales, un programme national de mise en accessibilité de 520 points d'arrêts ferroviaires, qui doit être réalisé d'ici la fin 2024 pour les gares nationales et d'ici 2026 pour les gares régionales. Sur la période 2021-2024, sont prévus 170 millions d'euros de l'AFITF et 120 millions d'euros issus de cessions d'actifs de SNCF, soit un total de 290 millions d'euros.

● Par ailleurs, le plan de relance prévoit aussi, dans le cadre du **plan d'accélération des travaux d'infrastructures de transports**, lui aussi inscrit sur l'action 07 du programme 362, 200 millions d'euros pour l'aménagement de la ligne ferroviaire entre Lyon et Turin.

Les rapporteuses spéciales se félicitent du fait que le financement de ce projet, qui ne figurait pas dans la trajectoire définie dans la loi d'orientation des mobilités, ne pèse pas sur le budget de l'AFITF. Les crédits du plan de relance contribueront au financement des 855 millions d'euros que l'État doit engager conformément à la nouvelle convention de financement signée en juillet 2021 pour le creusement du tunnel de base.

a. Les lignes de desserte fine du territoire

Dans le cadre du plan de relance, l'État a prévu de consacrer 300 millions d'euros à la **régénération des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire**. Ces crédits s'ajoutent à la dotation de 250 millions d'euros dont bénéficie SNCF Réseau dans le cadre de la recapitalisation du groupe SNCF et aux 70 millions d'euros pris en charge par le groupe SNCF (issus de cessions d'actifs), soit un total de 620 millions d'euros. Ils seront dépensés en cofinancement avec les régions dans le cadre du volet ferroviaire des CPER.

Les 300 millions d'euros financés par l'État sont inscrits sur l'action 07 du programme 362. Sur les 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement votées en loi de finances pour 2021, 85 millions d'euros ont été engagés dès 2020 et 107,5 millions d'euros en 2021, soit 64 % du total. Les crédits restants seront engagés en 2022. En outre, 250,6 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus.

Les crédits du plan de relance permettent ainsi de financer le **plan de sauvetage des lignes de desserte fine du territoire** mis en œuvre par le Gouvernement depuis la publication du rapport Philizot ⁽¹⁾. Au 1^{er} juin 2021, huit régions ont signé un accord avec l'État pour un investissement total de 5,2 milliards d'euros et 6 500 kilomètres de lignes préservés. À la fin de la législature, pas moins de 1 500 kilomètres de lignes auront été régénérés.

En parallèle, l'État soutient le **développement d'une filière de trains légers**, moins consommateurs d'énergie et moins chers d'entretien pour les rames comme les voies ferrées. Plusieurs modèles de train hybride, électrique ou à hydrogène sont en expérimentation dans certains territoires. L'État accompagne notamment quatre régions ⁽²⁾ à travers des appels à projets de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour développer une filière de trains à hydrogène.

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

(2) Grand est, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Bourgogne Franche-Comté.

b. Le fret ferroviaire

Le plan de soutien au secteur ferroviaire contient également **250 millions d’euros pour le développement des infrastructures multimodales de fret ferroviaire**, pour renforcer sa compétitivité par rapport au transport routier de marchandises et remonter sa part modale de 9 % à 18 %. Là aussi, les crédits de l’État s’ajoutent à ceux des régions dans le cadre des CPER. En 2021, le niveau d’engagement des crédits de l’État pour ces investissements est proche de 92 millions d’euros.

En additionnant les financements de l’État (500 millions d’euros au total si l’on prend en compte la trajectoire définie dans la loi d’orientation des mobilités et le plan de relance), les cofinancements attendus des collectivités territoriales et de l’Union européenne – notamment dans le cadre du Pacte vert pour l’Europe –, ce sont au total 1 milliard d’euros d’investissements qui seront consacrés spécifiquement au fret ferroviaire, et dont l’intégralité doivent être engagés d’ici la fin de l’année 2022.

En complément, le plan de recapitalisation de SNCF comprend également 210 millions d’euros 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. Le plan de relance intègre aussi un montant de 140 millions d’euros pour financer des projets des ports maritimes à vocation ferroviaire. C’est donc au total près de 1,35 milliard d’euros qui sont investis dans le fret ferroviaire.

La relance du fret ferroviaire

Les moyens engagés par l’État (850 millions d’euros, dont une partie est versée à SNCF Réseau dans le cadre de la recapitalisation du groupe SNCF) s’ajoutent à ceux de l’Union européenne – dans le cadre du Pacte vert pour l’Europe – et des collectivités territoriales, pour un total de 1,35 milliard d’euros :

– 250 millions d’euros pour le **soutien aux installations terminales** : il s’agit, d’une part, de moderniser les terminaux multimodaux rail-route saturés ou vieillissants pour permettre une augmentation des trafics et, d’autre part, de densifier le réseau des installations terminales embranchées, qui permettent la desserte ferroviaire directe des sites de production industrielle ou agricole ;

– 110 millions d’euros pour la **modernisation des voies de service** : ces voies, qui contournent les voies principales, sont indispensables aux opérateurs ferroviaires pour réaliser des opérations de formation et de manœuvre des trains, de recomposition et de tri des wagons, de garage des rames ou encore de changement de locomotives, mais leur état s’est dégradé ;

– 50 millions d’euros pour le **développement des installations de tri des wagons** : ces infrastructures spécifiques sont nécessaires aux services de wagon isolé pour permettre l’assemblage et le désassemblage des lots, quatre sites prioritaires ont été identifiés (Miramas, Woippy Sibelin et Le Bourget) ;

– 200 millions d’euros pour l’**amélioration de gabarit sur le réseau ferroviaire** : afin de développer les autoroutes ferroviaires et de faciliter le transport ferroviaire de semi-remorques, il est nécessaire d’adapter les infrastructures, et notamment d’élargir certains tunnels ;

– 50 millions d’euros pour **développer la complémentarité entre le fret ferroviaire et le fret fluvial** : il s’agit d’améliorer l’accès ferroviaire des ports fluviaux afin d’en faire de véritables sites de tri multimodaux ;

– 205 millions d’euros pour la **modernisation des lignes capillaires de fret** (205 millions d’euros) : en plus des 10 millions d’euros investis chaque année, l’État consacrera grâce au plan de relance 40 millions d’euros supplémentaires pour 2021-2022 afin de financer, au côté des collectivités territoriales, la régénération des lignes capillaires de fret ferroviaire, afin d’assurer la pérennité de ces lignes ;

– 50 millions d’euros pour **développer les trains longs** : les trains longs permettent d’optimiser la capacité d’emport des trains et de réduire le besoin de sillons, ils nécessitent d’adapter les équipements de signalisation, de renforcer les installations électriques et de prévoir des voies d’évitement capables d’accueillir des trains de 850 mètres ;

– 85 millions d’euros pour la **numérisation des outils**, qui est nécessaire pour améliorer l’efficacité, la productivité et l’attractivité du fret ferroviaire : il s’agit d’améliorer la gestion des circulations et des capacités, d’améliorer la géolocalisation des trains, d’améliorer la communication entre les conducteurs de train et les agents de circulation ;

– 210 millions d’euros pour financer les **surcoûts liés à la reprogrammation par SNCF Réseau des travaux sur le réseau ferroviaire** afin de limiter leur impact sur les circulations des trains de fret ;

– 140 millions d’euros sont enfin prévus, dans le cadre du volet portuaire du plan de relance, pour **développer la desserte des ports par le réseau ferroviaire**, augmenter la capacité d’accueil des trains, améliorer les embranchements avec les terminaux et réduire le temps de chargement et déchargement des trains afin de fluidifier le passage du transport maritime de marchandises vers le fret ferroviaire.

Les crédits du plan de relance ont d’ores et déjà permis de relancer plusieurs lignes de fret ferroviaire. Si la réouverture à la mi-octobre du « train des primeurs » entre Perpignan et Rungis est emblématique, d’autres projets de relance se sont aussi concrétisés, comme l’autoroute ferroviaire entre Le Boulou et Gennevilliers et la ligne de transport rail-route Rennes-Lyon. Des appels à manifestation d’intérêt ont également été lancés pour les lignes Sète-Calais et Bayonne-Cherbourg. La desserte par le rail du port du Havre pourrait être amplifiée. La gare de triage de Miramas, une des plateformes logistiques majeures dans le sud de la France, sera modernisée à hauteur de 19 millions d’euros pour accroître les capacités.

c. Les trains de nuit

Le plan de relance prévoit enfin **100 millions d’euros pour relancer l’offre de trains de nuit**, dont 68,8 millions d’euros pour rénover cinquante voitures et reconstituer un parc de matériel roulant adapté ainsi que 31,2 millions d’euros pour la modernisation des infrastructures et le renforcement de l’accueil en gare. En effet, les trains de nuit, qui étaient en voie de disparition ⁽¹⁾, constituent une offre de transport écologique et sociale.

En 2021, les efforts du Gouvernement ont permis de relancer la liaison de nuit entre Paris et Nice, qui a ré-ouvert en mai 2021 et qui a connu un certain succès l’été dernier, avec près de 90 000 voyageurs. La ligne Paris-Tarbes pourrait ouvrir à partir de la mi-décembre et a vocation à être prolongée en 2022 pour desservir Pau, Dax et la côte basque de Bayonne jusqu’à Hendaye. Par ailleurs, une convention entre l’État et la SNCF est en cours de négociation pour renforcer la qualité du service.

Les crédits engagés en 2021 représentent 70,4 millions d’euros, dont 58,8 millions d’euros pour le matériel roulant et 11,6 millions d’euros pour les installations. Le reste des crédits ont vocation à être engagés en intégralité en 2022.

(1) En raison de la suppression des lignes déficitaires, il n’existait plus, en 2020, que deux lignes de trains de nuit : Paris-Briançon et Paris-Cerbères.

B. LE BUDGET DÉDIÉ À L'ENTRETIEN ET AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

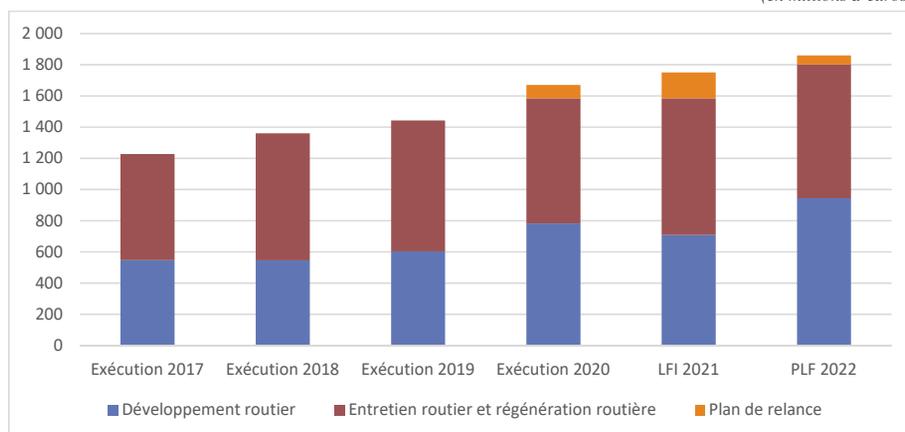
Les crédits consacrés à l'entretien des routes s'élèveront à 829 millions d'euros en 2022 (hors reports de crédits liés au plan de relance), soit le montant prévu dans la loi d'orientation des mobilités ⁽¹⁾. S'agissant des crédits destinés au développement du réseau routier national, les engagements prévus pour 2022 dépasseront 1 milliard d'euros.

1. Les crédits du programme 203

Conformément aux priorités fixées dans la loi d'orientation des mobilités, les crédits du programme 203 destinés aux infrastructures routières poursuivent leur augmentation. Depuis 2020, ils sont en outre complétés par des crédits du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DÉDIÉES AUX INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

(en millions d'euros)



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

a. Le développement du réseau routier

Les crédits de l'action 01 du programme 203, qui proviennent intégralement de fonds de concours, financent le développement et la modernisation du réseau routier national concédé et non concédé. **Les autorisations d'engagement prévues pour 2022 dépassent 1 milliard d'euros** et progressent de 42 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Les crédits de paiement s'établissent à 647,3 millions d'euros, en recul de 10 % par rapport à 2021.

(1) En additionnant ces 829 millions d'euros aux 20 millions d'euros prévus pour le réseau routier national alsacien, transféré à la Collectivité européenne d'Alsace à compter du 1^{er} janvier 2021, la somme globale avoisine les 850 millions d'euros prévus dans la loi d'orientation des mobilités.

L'AFITF contribuera à hauteur de 655 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 447 millions d'euros en crédits de paiement. Ces fonds de concours comprennent des versements issus du plan de relance, qui représenteront 56 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70 millions d'euros en crédits de paiement.

Les **fonds de concours versés par les collectivités territoriales à l'État** dans le cadre du volet routier des CPER et des contrats de convergence et de transformation (CCT) en outre-mer sont évalués à 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et 200 millions d'euros en crédits de paiement.

Conformément à la programmation votée dans la loi d'orientation des mobilités, 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. L'objectif est de mettre en place d'ici l'échéance du volet « Mobilité » des CPER et des CCT, fin 2022, des autorisations d'engagement couvrant une phase fonctionnelle au sens de la mise service pour l'utilisateur. Des avenants au volet routier ont été signés, permettant des redéploiements des montants inscrits sur les opérations prioritaires.

b. L'entretien du réseau routier

Les crédits affectés à l'action 04 du programme 203 pour l'entretien du réseau routier national non concédé en 2021 sont prévus à hauteur de 848,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 893,4 millions d'euros en crédits de paiement. Ils progressent modérément par rapport à la loi de finances pour 2021 (+ 1,6 % en autorisations d'engagement et + 4,4 % en crédits de paiement).

Parmi ces crédits, la part des **fonds de concours de l'AFITF** augmente par rapport à 2021. Ils représenteront 581 millions d'euros en autorisations d'engagement et 610,5 millions d'euros en crédits de paiement. Si ces crédits comprennent une participation du plan de relance, les montants ne sont mentionnés nulle part. Par ailleurs, le projet annuel de performance mentionne des versements des collectivités territoriales à hauteur de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement⁽¹⁾, qui excèdent toutefois la prévision de fonds de concours totale de l'action 04. Ces différents montants gagneraient à être clarifiés dans les annexes budgétaires.

Les moyens inscrits sur l'action 04 permettront de financer l'entretien courant et préventif des chaussées, les opérations plus lourdes de régénération routière, la maintenance des ouvrages d'art, le renouvellement des équipements routiers, mais aussi les moyens des services des directions interdépartementales des routes ainsi que les dépenses liées aux contrats de partenariat public-privé des centres d'entretien et d'intervention utilisés par l'État pour gérer les routes nationales.

(1) *Projet annuel de performance du programme 203, page 77.*

c. Les crédits de l'action 50 Transport routier

L'action 50 du programme 203 sera dotée de 5,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2022. Selon les informations transmises aux rapporteuses, 3 millions d'euros proviendraient du plan de relance, sans que l'on sache s'ils sont compris ou non dans l'enveloppe annoncée dans le projet annuel de performance.

Ces crédits financeront les frais de gestion du registre des entreprises de voiture de transport avec chauffeur, le coût des contrôles du transport routier effectués sous l'égide d'Euro Contrôle Route, les investissements de l'État dans les équipements des unités de contrôle du transport routier ainsi que des mesures de soutien économique et social au transport routier.

2. Les crédits du plan de relance

Le plan de relance comprend également **350 millions d'euros pour le développement et la modernisation du réseau routier national ainsi que pour le renforcement des ponts**. Ces crédits sont inscrits sur l'action 07 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*, sur laquelle ont été ouverts, dans la loi de finances pour 2021, 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et 88 millions d'euros en crédits de paiement.

Par ailleurs, le plan de relance prévoit la mise en place de sept nouvelles voies réservées (cinq voies réservées aux transports en commun et deux voies réservées au covoiturage), pour un montant de 25 millions d'euros.

a. Le développement et la modernisation du réseau routier national

Les crédits consacrés à la modernisation du réseau routier national doivent permettre d'**accélérer la réalisation des opérations inscrites au volet routier des CPER 2015-2020 prolongé en 2022** et aux CCT en outre-mer. Ils s'élèvent à 270 millions d'euros, dont 50 millions d'euros pour les collectivités d'outre-mer (30 millions d'euros pour la Guyane, 3 millions d'euros pour Mayotte et 17 millions d'euros pour La Réunion).

Près de 85 millions d'euros (dont 1,5 million d'euros à Mayotte) ont été engagés dès 2020. Le montant des crédits engagés en 2021 devrait atteindre 125 millions d'euros (dont 17 millions d'euros à La Réunion⁽¹⁾, 25,8 millions d'euros en Guyane et 1,5 million d'euros à Mayotte) en 2021. En conséquence, le montant des engagements restants pour 2022 s'établit à 60 millions d'euros (dont 4,16 millions d'euros en Guyane).

(1) Les 17 millions d'euros concernant La Réunion ne relèvent pas du contrat de convergence et de transformation, mais du financement de la nouvelle route du littoral dans le cadre des accords de Matignon de 2010.

Les opérations retenues dans le cadre du plan de relance visent à améliorer l'environnement et la sécurité des usagers des sections routières concernées. Outre ces critères, et dans l'esprit du plan de relance visant à dynamiser, à court terme, l'activité des entreprises, les opérations ont été choisies en tenant compte de leur maturité, tant au plan des études techniques que des procédures préalables à la réalisation des travaux, de manière à pouvoir notifier rapidement des marchés.

Les crédits du plan de relance entraînent un effet notable d'accélération et permettront d'atteindre un taux d'avancement national du volet routier des CPER estimé à plus de 90 % fin 2022.

b. Le renforcement des ponts

Les crédits destinés au renforcement des ponts s'élèvent à 80 millions d'euros. Cette enveloppe comprend **40 millions d'euros pour les travaux de renforcement des ouvrages du réseau routier national non concédé.** Seules sept opérations ont été retenues :

– la réparation du viaduc d'Autreville (A31) dans le Grand est – opération qui représente à elle seule près de 22 millions d'euros ;

– la réparation du viaduc de la Somme (A28) en Normandie ;

– la réparation de l'OA111 sur le tronçon commun A3/A86 et celle des murs en terre armée (A126) en Île-de-France ;

– la réparation du viaduc du Riou Bourdou, en Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

– la réparation du pont de Kourou (RN1) en Guyane ;

– la réparation du pont Puig en Occitanie.

Deux opérations ont été engagées en travaux à ce jour : le viaduc d'Autreville et le pont de Kourou, pour un montant total de 23,1 millions d'euros. Le reste des crédits seront engagés d'ici la fin 2022.

L'autre moitié de l'enveloppe, soit 40 millions d'euros, est réservée aux ouvrages des petites collectivités territoriales. Ces crédits doivent permettre à ces collectivités de réaliser le diagnostic de leurs ouvrages. Ils sont gérés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et ne relèvent pas du programme 203.

c. Le verdissement du transport routier de marchandises

Le plan de relance contribue aussi à accélérer le verdissement du transport routier de marchandises. L'investissement dans les technologies vertes s'élève à 3,4 milliards d'euros prévus dans le quatrième programme d'investissements d'avenir, auxquels s'ajoutent 4,8 milliards d'euros inscrits sur l'action 08 *Énergies et technologies vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

Les rapporteuses spéciales soutiennent pleinement la volonté de développer le fret ferroviaire et le fret fluvial, moins émetteurs de gaz à effet de serre. Toutefois, elles rappellent que **le soutien au verdissement du transport routier de marchandises – qui représente 89 % du trafic – est indispensable**. En effet, même si les investissements actuels permettent de doubler la part modale du fret ferroviaire (de 9 % à 18 %) et celle du fret fluvial (de 2,5 % à 5 %) à moyen terme, la part modale du fret routier demeurera supérieure à 75 %.

À cet égard, les rapporteuses spéciales saluent la trajectoire ambitieuse votée en 2021 dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique 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. Cette évolution de la fiscalité doit s'accompagner d'un « soutien renforcé à la transition écologique du transport routier de marchandises, notamment par le recours aux biocarburants dont le bilan énergétique et carbone est vertueux, ainsi qu'à l'augmentation des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France » ⁽¹⁾.

Toutefois, si les camions roulant à l'énergie électrique ou à l'hydrogène se développent, **ces technologies ne sont pas encore prêtes et demeurent trop onéreuses pour être généralisées**. Depuis janvier 2021, les véhicules lourds (poids lourds, bus et cars) sont éligibles au bonus d'un montant maximum de 50 000 euros pour un poids lourd (et de 30 000 € pour un bus ou un car) ; au 19 septembre 2021, seules cinq demandes de bonus pour des véhicules lourds avaient été réceptionnées.

Le plan de relance contient une enveloppe pour soutenir le verdissement du transport routier de marchandises à hauteur de 100 millions d'euros. Pour l'heure, ces crédits sont en partie réservés dans l'attente des conclusions du groupe de travail mis en place par le Gouvernement au début de l'année 2021. Des redéploiements pourraient être envisagés. Il est question d'élargir les soutiens de l'État aux biocarburants, notamment le gaz naturel véhicule bio ou classique, voire au « rétrofit » ⁽²⁾ ; à ce stade, aucun arbitrage n'a été rendu.

Par ailleurs, **les transporteurs manquent aussi de bornes de recharge rapide** pour permettre l'utilisation massive de poids lourds électriques. Pour cela, le plan de relance prévoit 100 millions d'euros pour l'installation de bornes de recharge pour les véhicules électriques sur le réseau routier national concédé et non concédé. Les principales sociétés concessionnaires d'autoroute doivent équiper l'intégralité des aires de service du réseau routier national dont elles sont concessionnaires. Elles ont toutes initié leurs appels d'offres. Les opérateurs de recharge qui seront sélectionnés pourront bénéficier des financements du plan de relance. En parallèle, des financements sont engagés pour permettre le raccordement des futures bornes. Au total, le montant des paiements est estimé à 60 millions d'euros en 2022. Ce dispositif gagnerait à inclure les poids lourds.

(1) Article 130 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Le « rétrofit » (ou conversion électrique) consiste à remplacer le moteur thermique, à essence ou diesel, d'un véhicule par un moteur électrique à batteries ou à hydrogène non émetteur de gaz à effet de serre.

État d'avancement des contrats de plan État-région 2015-2020

Le volet « Mobilité » des contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020 a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2022.

Les financements prévus initialement ont été renforcés par des crédits du plan de relance : ils représentent près de 673 millions d'euros (hors CCT dans les collectivités d'outre-mer) pour abonder les opérations routières, ferroviaires et portuaires ainsi que 670 millions d'euros pour les transports en commun en Île-de-France.

Des avenants aux CPER ont été signés afin d'acter des modifications de programmation liées à ces financements. Sur le mode ferroviaire, ces avenants intègrent des financements en faveur des programmes de rénovation des lignes de dessertes fines du territoire, qui font également l'objet de signature de protocoles avec les régions.

Le plan de relance permet d'accélérer la réalisation des opérations et d'augmenter le taux de réalisation des CPER. Fin 2020, pour l'ensemble des CPER et des deux contrats de plan interrégional État-régions (CPIER), le taux d'exécution en autorisations d'engagement est de 62 %. Le taux de consommation est toutefois rapporté à un montant inscrit de part État supérieur à l'an passé : il a augmenté de 7,017 milliards d'euros à 7,938 milliards d'euros.

La prévision du taux de réalisation des CPER à fin 2021 est de 80 %, ce qui traduit l'accélération de la réalisation grâce à l'abondement par les crédits du plan de relance. À fin 2022, le volet « Mobilité » des CPER devrait atteindre un taux de réalisation de 94 %.

Les engagements financiers réciproques de l'État et des régions pour la première période 2023-2027 découleront des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures dont la publication est prévue pour le premier semestre 2022. Ils pourront être alors intégrés aux CPER 2021-2027, qui se verront ainsi complétés d'un volet « Mobilité » pour 2023-2027.

LE TAUX D'ENGAGEMENT DES CPER PRÉVU À FIN 2021

(en millions d'euros)

Prévision d'AE engagées en 2021 sur les CPER et % d'avancement à fin 2021																		
Région	Routes			Fer			Voies navigables (hors VNF)			Ports			Transports en commun et mode doux			Total		
	AE en M€		AE à fin 2021 en %	AE en M€		AE à fin 2021 en %	AE en M€		AE à fin 2021 en %	AE en M€		AE à fin 2021 en %	AE en M€		AE à fin 2021 en %	AE en M€		AE à fin 2021 en %
	inscrit	prév 2021		inscrit	prév 2021		inscrit	prév 2021		inscrit	prév 2021		inscrit	prév 2021		inscrit	prév 2021	
Auvergne Rhône Alpes	463,4	44,8	80,8%	311,0	22,8	94,7%							0,0			774,4	67,7	86,4%
Bourgogne Franche Comté	269,4	35,3	76,0%	122,0	13,8	85,4%	0,0			0,5	0,0%		1,0		63,5%	392,8	49,2	78,8%
Bretagne	139,8	6,8	88,6%	124,7	5,9	57,4%				0,0			0,3		0,0%	264,8	12,6	73,8%
Centre	51,8	11,2	54,1%	118,7	38,1	82,3%	0,0									170,5	49,3	73,7%
Corse				11,3	1,7	111,7%							3,8	1,0	40,6%	15,0	2,6	93,9%
Grand Est	348,6	51,8	84,5%	208,5	24,9	90,8%	0,0			8,1		48,8%				565,2	76,8	86,3%
Guadeloupe										8,5	100,0%					8,5	0,0	100,0%
Guyane	21,9		100,0%				2,1		100,0%	6,9		100,0%				30,9	0,0	100,0%
Hauts de France	199,2	11,4	79,2%	178,2	12,8	42,7%	0,0			35,1		97,2%	2,6		42,4%	415,1	24,2	64,8%
Ile de France	308,8	34,6	75,6%	66,4	3,4	83,2%	0,0			28,1	0,3	62,2%	2 328,9	784,6	94,0%	2 732,2	822,9	91,3%
La Réunion										1,3		100,0%				1,3	0,0	100,0%
Martinique										0,9		100,0%				0,9	0,0	100,0%
Mayotte	5,6		100,0%													5,6	0,0	100,0%
Normandie	291,2	50,5	49,0%	56,9	16,5	82,4%				39,5	6,8	82,3%	0,3	0,1	33,3%	387,9	74,0	57,3%
Nouvelle Aquitaine	474,8	90,9	64,6%	279,6	17,6	72,0%	0,0			38,5	10,6	84,4%	0,0			792,9	119,1	68,2%
Occitanie	338,0	44,3	78,2%	195,5	35,7	56,4%	0,0			0,0			3,9	0,2	48,6%	537,4	80,2	70,0%
PACA	158,7	12,1	53,6%	207,2	18,1	66,7%				44,4	10,5	104,1%	3,0		61,6%	413,3	40,7	65,6%
Pays de la Loire	70,0	5,2	85,5%	172,0	35,3	91,2%				30,0	5,5	72,8%	1,3		12,0%	273,3	46,0	87,4%
Plan Rhône							0,0			14,2	0,6	11,1%				14,2	0,6	11,1%
Vallée de la Seine				51,4		93,9%	0,0			90,3	10,7	74,4%				141,7	10,7	81,4%
Total général	3 141,2	399,1	73,3%	2 103,4	246,5	76,2%	2,1		100,0%	346,2	45,1	79,4%	2 344,9	785,9	93,7%	7 937,7	1 476,5	80,4%

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



C. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR LE RÉSEAU FLUVIAL

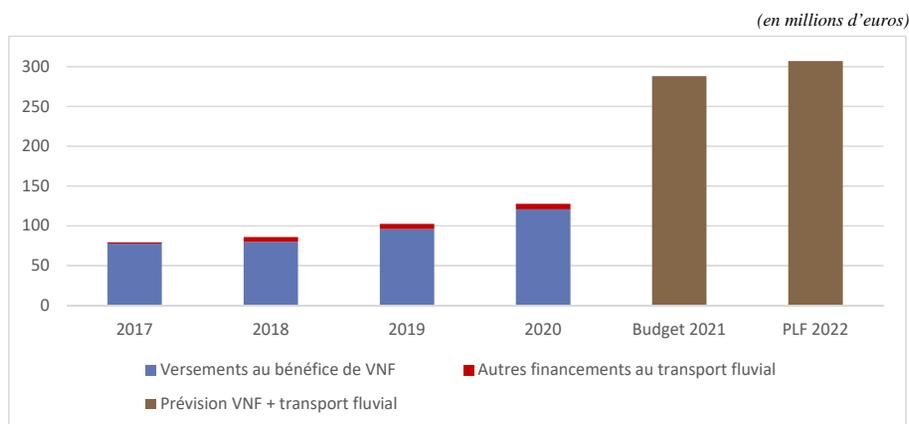
Les crédits affectés à l'action 42 *Voies navigables* du programme 203 s'élèveront à 248,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en léger retrait par rapport aux 248,3 millions d'euros de la loi de finances pour 2021. Les fonds de concours de l'AFITF transitant par l'action 42 seront de 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement (- 50 %) et de 3 millions d'euros en crédits de paiement (+ 7 %).

1. Le budget de VNF en hausse grâce au plan de relance

La **subvention pour charges de service public** versée par le programme 203 à Voies navigables de France (VNF) est prévue à hauteur de 248,2 millions d'euros, soit l'intégralité des crédits de l'action 42. Elle est en diminution de 77 000 euros par rapport à la loi de finances pour 2022. Toutefois, cette subvention de l'État représente moins de la moitié des ressources de VNF (42 % en 2020), dont le budget repose aussi sur le produit de la redevance hydraulique (126,2 millions d'euros soit 21,5 % des recettes), sur des investissements de l'AFITF (20,6 %), sur des ressources propres ⁽¹⁾ (9,3 %) ainsi que sur des cofinancements des collectivités territoriales en contrepartie d'opérations d'investissement locales (6,8 %).

Aux moyens du programme 203 s'ajoutent en particulier des **fonds de concours de l'AFITF versés directement à VNF pour la régénération et la modernisation du réseau fluvial**. D'après le budget prévisionnel de l'AFITF, pas moins de 307 millions d'euros bénéficieront aux voies navigables (dont VNF) en 2022, contre 288 millions d'euros prévus en 2021 et 128 millions d'euros consommés en 2020.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT PAR L'AFITF DU TRANSPORT FLUVIAL



Source : commission des finances d'après les rapports d'activité de l'AFITF.

(1) Les ressources propres de VNF : péages de navigation pour le fret et le tourisme, redevances domaniales et diverses autres recettes tirées d'activités hydroélectriques.

Dans le cadre du plan de relance, VNF bénéficie de 175 millions d'euros supplémentaires, auxquels s'ajoutent des cofinancements des régions Île-de-France et Bourgogne Franche Comté. En 2020 et 2021, 97,6 millions d'euros ont été engagés et 62,1 millions d'euros payés. En 2022, sont prévus 86 millions d'euros en autorisations d'engagement et 85,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les montants les plus importants sont consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau fluvial (trente chantiers lancés sur cent prévus), au renforcement de la sécurité des installations et aux enjeux environnementaux. L'un des principaux projets concerne la restauration des berges du canal du Midi.

Les rapporteuses spéciales tiennent à saluer la démarche de contractualisation avec les collectivités territoriales mise en place par VNF, qui est nécessaire pour permettre le bon entretien du réseau fluvial et éviter les fermetures de canaux, mais aussi pour lutter contre l'érosion des berges liée à l'érosion naturelle par le travail de l'eau, notamment en période de crue. Elles soulignent toutefois que, si VNF a la qualité de gestionnaire domanial pour le plan d'eau et les talus des berges, l'établissement public n'a pas de mission générale de bonne tenue des berges, laquelle dépend surtout des collectivités territoriales qui en sont propriétaires.

En conséquence, **les rapporteuses spéciales appellent les régions, départements et communes à contractualiser avec VNF** pour aménager et entretenir les berges dont elles ont la responsabilité. Des efforts spécifiques pourraient être menés dans la vallée de la Seine, où certaines berges concentrent une forte érosion du fait de leur position en aval des barrages et donc davantage soumise aux crues.

2. Une diminution des effectifs conditionnée à la modernisation du réseau

Le plafond des autorisations d'emplois de VNF s'élève à 4 068 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et diminue de 9 ETPT par rapport à 2021. Le schéma d'emplois prévoit quant à lui une suppression de 30 équivalents temps plein (ETP).

Les réductions d'emploi prévues en 2022 sont plus faibles que les années précédentes. Les rapporteuses spéciales s'en félicitent. La diminution des effectifs de VNF est conditionnée à la modernisation du réseau ainsi qu'à la numérisation des procédures. Il s'agit, notamment, de remplacer les écluses manuelles par des postes de contrôle et de téléconduite à distance. Toutefois, 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.

Le contrat d'objectifs et de performance signé par VNF avec l'État pour la période 2020-2029 prévoit une trajectoire d'investissement ambitieuse et une trajectoire de baisse d'effectifs moins sévère que par le passé, avec une réserve de vacataires libérée pour les trois années qui viennent (+ 5 ETP hors plafond pour les emplois saisonniers en 2022). Elle demeure toutefois contraignante et devra le cas échéant être ajustée à l'avancement réel des projets de transformation du réseau, pour laisser à VNF le temps de se moderniser.

D. 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, métro) et, dans le cadre de la crise sanitaire, la compensation des pertes de recettes des autorités organisatrices de la mobilité, ainsi que les crédits du plan de relance pour les infrastructures cyclables et les trains du quotidien.

1. Le financement des trains d'équilibre du territoire

Depuis la suppression du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionné de voyageurs* au 1^{er} janvier 2021, les crédits destinés au financement des trains d'équilibre du territoire sont inscrits sur la sous-action 44-06. Les taxes qui finançaient ce compte seront supprimées d'ici 2023.

a. Les crédits de la sous-action 44-06

En 2022, les crédits de l'action 44-06 du programme 203 affectés aux trains d'équilibre du territoire s'élèveront à 306,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 298,2 millions d'euros en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
01 – Contribution à l'exploitation des TET	220,2	243,4	+ 10,5 %	220,2	235,2	+ 6,8 %
02 – Contributions versées aux régions au titre de l'exploitation des TET antérieurement conventionnés	71,8	62,0	- 13,6 %	71,8	62,0	- 13,6 %
03 – Frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs à l'exploitation des TET	1,0	1,0	-	1,0	1,0	-
Total	293,0	306,4	+ 4,6 %	293,0	298,2	+ 1,8 %

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

Les dépenses d'intervention versées à SNCF Voyageurs, exploitant des lignes d'équilibre du territoire, représentent la quasi-totalité des crédits :

– 243,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 219,1 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour couvrir la compensation prévisionnelle du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire pour 2022 (cet acompte sera régularisé en 2023 une fois le montant définitif de la compensation connu) ;

– 16 millions d’euros en crédits de paiement sont prévus pour couvrir le solde de la compensation du déficit d’exploitation des trains d’équilibre du territoire pour 2021, en complément de l’acompte prévu dans la loi de finances pour 2021 ;

– 62 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement correspondent à la participation de l’État aux coûts d’exploitation pour 2022 des lignes d’équilibre du territoire reprises entre 2017 et 2020 par les régions Grand Est (13 millions d’euros), Hauts-de-France (15 millions d’euros), Occitanie (4,5 millions d’euros), Centre-Val de Loire (24,5 millions d’euros) et Nouvelle-Aquitaine (5 millions d’euros). La diminution de 9,8 millions d’euros par rapport à 2021 s’explique par la baisse de la contribution versée au Centre-Val de Loire en application du protocole d’accord conclu par l’État avec cette région pour le transfert des lignes.

b. La suppression de la TREF et de la CST

Jusqu’en 2020, la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) ⁽¹⁾ et la contribution de solidarité territoriale (CST) ⁽²⁾ finançaient les trains d’équilibre du territoire à travers le compte d’affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*. En 2021, avec la suppression du compte, elles ont été reversées au budget général.

En 2019 et en 2020, le produit des deux taxes a rapporté 242 millions d’euros (dont 16 millions d’euros pour la CST et 226 millions d’euros pour la TREF). Leur coût pour la SNCF n’était donc pas négligeable et, d’après le groupe, conduisait à renchérir le prix des billets de train de 5 % à 7 %. En 2021, la baisse du chiffre d’affaires de la SNCF a toutefois conduit à réduire le produit des deux taxes à un montant beaucoup plus faible, évalué entre « 10 et 20 millions » d’euros par le Gouvernement ⁽³⁾. D’après la SNCF, ce coût représentera, en 2021, 18 millions d’euros pour la TREF et 2,5 millions d’euros pour la CST.

Compte tenu des règles de calcul de l’assiette de la TREF et la CST, ces taxes ne sont acquittées que par la SNCF, pour son activité de trains à grande vitesse. En conséquence, **le maintien de la CST et de la TREF pose problème dans un contexte d’ouverture à la concurrence**. En effet, l’exploitation des TET pouvant être assurée par d’autres opérateurs que SNCF Voyageurs, tout ou partie du produit de la CST et de la TREF, uniquement acquittée par la SNCF, pourra bénéficier à un de ses concurrents. Cela conduirait à désavantager SNCF Voyageurs vis-à-vis des autres opérateurs de transport ferroviaire.

En outre, le maintien de la TREF et de la CST pénalise aussi SNCF Réseau en prélevant une partie des dividendes qui doivent lui revenir pour financer la régénération du réseau ferroviaire structurant à hauteur d’au moins 2,9 milliards d’euros par an. Il pourrait ainsi freiner le développement du train en France, alors même qu’il s’agit du mode de transport de masse le moins polluant.

(1) La taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires est prévue à l’article 235 ter ZF du code général des impôts.

(2) La contribution de solidarité territoriale est prévue à l’article 302 bis ZC du code général des impôts.

(3) Estimation proposée par le ministre chargé des comptes publics lors des débats sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2021 (seconde séance du 11 juin 2021).

En conséquence, **les rapporteuses spéciales ont plusieurs fois recommandé de supprimer immédiatement ou progressivement la TREF et la CST**. Il s'agit également d'une recommandation récurrente de la Cour des comptes ⁽¹⁾.

Le 17 septembre 2021, le Président de la République a annoncé la suppression progressive de la TREF et de la CST d'ici 2023. En conséquence, **un amendement, cosigné par les rapporteuses spéciales ⁽²⁾, a été adopté par l'Assemblée nationale** lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2022, qui prévoit la suppression de la CST au 1^{er} janvier 2022 et la suppression de la TREF au 1^{er} janvier 2023. Cette suppression progressive permet de limiter l'impact sur les finances publiques tout en s'adaptant à l'arrivée graduelle de la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.

2. Le financement des infrastructures de transports collectifs

Les crédits de l'action 44 *Transports collectifs* s'élèveront à 622,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 708,1 millions d'euros en crédits de paiement. La diminution des autorisations d'engagement (– 24,4 % par rapport à la loi de finances pour 2021) résulte pour l'essentiel des crédits prévus en 2021 pour le financement du déficit d'exploitation des contrats de mise en concurrence de deux lignes des trains d'équilibre du territoire Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux. Cette opération n'a pas été menée à son terme en 2021 et n'est pas reconduite pour 2022.

a. Les crédits de la sous-action 44-01

L'État participe au financement des infrastructures de transports collectifs, soit indirectement *via* l'AFITF pour les projets de transports collectifs en site propre et la Société du Grand Paris (SGP) pour le Grand Paris Express, soit directement *via* 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 cofinancements des collectivités territoriales associées au développement de ces infrastructures.

En région, les financements de l'AFITF en faveur des projets de transports collectifs en site propre sont versés à la suite d'appel à projets dédiés pilotés par l'État. 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 à hauteur de 450 millions d'euros sur la période 2021-2025.

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Écologie, développement et mobilité durables, page 15.*

(2) *Amendement n° I-1763 de M. Zulesi, Mmes Park et Lebec et les membres du groupe La République en marche.*

En Île-de-France, le métro automatique du Grand Paris Express est réalisé et entièrement financé par la SGP qui bénéficie de taxes affectées. Les autres projets de transports collectifs en site propre ou ferroviaires régionaux sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage d'Île-de-France Mobilités (IDFM), de la RATP ou de SNCF Réseau s'il s'agit de leurs réseaux.

En 2022, les fonds de concours de l'AFITF transitant par l'action 44-01 pour les d'infrastructures de transports collectifs en Île-de-France sont prévus à hauteur de 33 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 232 millions d'euros en crédits de paiement. Le plan de relance complétera ces financements à hauteur de 205 millions d'euros d'autorisations d'engagement (reportées de 2021) et 89 millions d'euros de crédits de paiement. Ces montants permettront de financer des projets inscrits au CPER.

b. La compensation des pertes de recettes des autorités organisatrices de la mobilité

La crise sanitaire a eu un impact non négligeable sur les finances des autorités organisatrices de la mobilité. Elle a entraîné des pertes de recettes fiscales – en particulier pour IDFM, pour qui le versement mobilité représentait, en 2019, 4,7 milliards d'euros soit 43 % des ressources – ainsi que des pertes de recettes tarifaires liées à la diminution du trafic.

En 2020, l'État a compensé une partie des pertes fiscales des autorités organisatrices de la mobilité. Ainsi, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a prévu une clause de sauvegarde des recettes fiscales et domaniales des établissements publics à fiscalité propre (pour 28 millions d'euros de subventions), un dispositif spécifique pour les syndicats mixtes (pour 35 millions d'euros de subventions) et un acompte particulier pour compenser la perte de recettes du versement mobilité d'IDFM (à hauteur de 425 millions d'euros, parmi lesquels 274 millions d'euros doivent être remboursés à l'État). Ce dispositif a été reconduit en application de la première loi de finances rectificative pour 2021 ⁽¹⁾.

S'agissant des pertes de recettes tarifaires, l'État a consenti des avances remboursables aux autorités organisatrices de la mobilité. La quatrième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾ a prévu deux dispositifs d'avances remboursables : l'un doté de 750 millions d'euros pour les autres autorités organisatrices de la mobilité ⁽³⁾ et l'autre de 1,175 milliard d'euros pour IDFM ⁽⁴⁾. Les prêts ainsi consentis se sont faits à taux zéro, avec une durée de remboursement de six à dix ans. À ce stade, les avances remboursables n'ont pas été reconduites pour 2022.

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Crédits inscrits sur le programme 828 Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 du compte de concours financiers Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

(4) Crédits inscrits sur le programme 827 Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 du compte de concours financiers Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

En 2021, les autorités organisatrices de la mobilité font face à des pertes similaires. La fréquentation des transports, en très forte baisse durant les périodes de confinement, n'a pas retrouvé son niveau d'avant-crise (report modal vers la voiture ou le vélo, télétravail). Les recettes tarifaires et fiscales demeurent à un niveau réduit qui perturbe le modèle économique des transports collectifs.

Pour soutenir les autorités organisatrices de la mobilité, le Gouvernement a annoncé une augmentation de 450 millions d'euros de l'enveloppe prévue pour le quatrième appel à projets de transports collectifs en site propre en dehors de la région Île-de-France. Ce doublement du budget, permis par les crédits du plan de relance, doit permettre aux régions et aux collectivités territoriales de ne pas rogner sur leur budget d'investissement.

S'agissant de l'Île-de-France, après plusieurs mois de négociation, **l'État a accepté d'accorder à IDFM une nouvelle avance remboursable de 800 millions d'euros** dont les modalités de remboursement restent à déterminer, à laquelle s'ajoute une aide de trésorerie de 274 millions d'euros qui sera remboursée en 2022. Le montant définitif est certes inférieur à celui réclamé par la région mais tient compte des marges de manœuvre dont dispose encore l'autorité régionale des transports. Par cette aide, qui doit être validée par le Parlement lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, l'État montre qu'il est au rendez-vous pour soutenir les investissements nécessaires au développement des transports collectifs.

3. La Société du Grand Paris

Le projet de loi de finances pour 2022 ⁽¹⁾ prévoit **une légère hausse des recettes des taxes locales affectées à la SGP (+ 1 %)**. Le plafond de la part de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage ⁽²⁾ affectée à la SGP est relevé de 593,9 millions d'euros à 601,0 millions d'euros, soit une progression de 1,2 %.

En parallèle, le plafond de la part de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux sur le matériel roulant des lignes de transport en commun ⁽³⁾ passe de 75 millions d'euros à 76 millions d'euros (+ 1 %).

Les rapporteuses spéciales saluent cette évolution des ressources affectées à la SGP. Elle est **conforme aux préconisations du rapport Carrez ⁽⁴⁾ qui recommandait de procéder régulièrement à une faible augmentation des recettes** affectées à la SGP afin de garantir la soutenabilité de la dette levée pour financer le Grand Paris Express.

(1) Les 26^e et 27^e du I de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2022 modifie le tableau du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 en ce sens.

(2) La taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage est prévue à l'article 231 ter du code général des impôts.

(3) L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux sur le matériel roulant des lignes de transport en commun est prévue à l'article 1609 G du code général des impôts.

(4) Rapport de M. Gilles Carrez, « Les ressources de la Société du Grand Paris », juillet 2018.

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES TAXES AFFECTÉES À LA SGP

(en millions euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage	593,9	601,0	+ 1,2 %
Taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France	16,0	16,0	–
Taxe spéciale d'équipement	67,1	67,1	–
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur le matériel roulant des lignes de transport en commun	75,0	76,0	+ 1,3 %
Taxe additionnelle à la taxe de séjour	30,0	30,0	–
Total	782,0	790,1	+ 1,0 %

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

Le projet de loi de finances prévoit aussi la **création de 50 ETP**. Le plafond d'emplois de la SGP augmentera ainsi de 875 ETPT en 2021 à 1 025 ETPT en moyenne annuelle pour 2022. Bien que sous dotée lors de sa création, la SGP dispose désormais d'effectifs lui permettant d'optimiser la réalisation de ses missions. Ce renforcement était nécessaire pour permettre à l'opérateur de ne pas être en situation de faiblesse à l'égard des entreprises avec qui il signe ses contrats.

Au 1^{er} juillet 2021, les contrats signés par la SGP représentaient un engagement de 19 milliards d'euros tandis que les crédits de paiement consommés dans le cadre des chantiers en cours s'élevaient à 12 milliards d'euros. En parallèle, l'opérateur continue ses achats d'obligations vertes dans le contexte de taux bas, qui lui ont permis de sécuriser 20,5 milliards d'euros au taux moyen de 0,9 %.

En juillet 2021, le Conseil de surveillance de la SGP a proposé **un nouveau calendrier de livraison**. La mise en service de l'ensemble du Grand Paris Express est maintenue pour 2030. La ligne 14 sera intégralement ouverte à la mi-2024, pour les jeux olympiques et paralympiques de Paris. Il en ressort aussi :

- une anticipation de certains projets : le tronçon sud de la ligne 16 et la ligne 17 jusqu'à Villepinte sont anticipés à l'horizon 2028, le tronçon central de la ligne 18, entre Massy-Palaiseau et Saclay, est anticipé à l'horizon 2026 ;

- un décalage substantiel sur d'autres tronçons : la mise en service de la ligne 15 sud est retardée à la fin 2025, le tronçon nord de la ligne 16 et la ligne 17 connaissent des décalages importants avec une mise en service retardée à la fin 2026.

En parallèle, la Cour administrative d'appel de Paris a rejeté, en octobre 2021, le recours visant à annuler l'autorisation environnementale de la ligne 17 nord, qui doit relier Saint-Denis à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, en passant par le « Triangle de Gonesse ». Les chantiers liés à la construction des gares et des futures voies vont donc pouvoir se poursuivre. **Les rapporteuses spéciales tiennent à rappeler l'importance de ces lignes et l'urgence qu'elles revêtent pour les populations et les territoires desservis.**

4. Le financement des mobilités du quotidien dans le cadre du plan de relance

Le plan de relance prévoit également des moyens supplémentaires pour les mobilités du quotidien, en particulier pour le développement des infrastructures cyclables et pour les transports en commun.

a. Les infrastructures cyclables

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. Il est doté de 350 millions d'euros pour la période 2019-2025, soit 50 millions d'euros par an, qui proviennent de financements directs de l'AFITF pour les projets dont le coût est supérieur à 1 million d'euros et de fonds de concours versés depuis la sous-action 44-05 du programme 203 pour les projets de moindre ampleur.

Le fonds national des mobilités actives a permis de financer **trois appels à projets en 2019 et 2020**, pour la réalisation de 533 projets et un investissement total de 215 millions d'euros. Les opérations mises en œuvre ont notamment permis 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. Sur tous les territoires, urbains et ruraux, en France métropolitaine comme dans les collectivités d'outre-mer, l'usage du vélo pour les trajets du quotidien s'en trouve facilité.

Dans le cadre du plan de relance, les crédits dédiés au développement des infrastructures cyclables ont été renforcés à hauteur de 200 millions d'euros supplémentaires.

Ces crédits comprennent tout d'abord **une enveloppe de 50 millions d'euros qui a été affectée en 2020 et 2021 via la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation régionale d'investissement**, en dehors du programme 203, pour compléter les investissements issus du fonds national des mobilités actives. Les rapporteuses spéciales notent que les régions ont pu en disposer comme elles le voulaient et que ces crédits n'ont pas été utilisés exclusivement pour les axes cyclables, mais aussi, notamment, pour des projets de rénovation énergétique.

La majeure partie des crédits du plan de relance sont venus **renforcer le fonds national des mobilités actives**, à hauteur de **150 millions d'euros supplémentaires**, inscrits sur l'action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*. Ces crédits ont permis le lancement, en 2021, d'un quatrième appel à projets. Ce dernier a été délégué aux préfets de région sur demande du Premier ministre. Les candidats ont eu entre le 28 mai et le 15 septembre 2021 pour déposer leur projet. L'annonce des lauréats est prévue début 2022. D'après les informations transmises aux rapporteuses, l'accent sera mis sur les petites collectivités.

Les rapporteuses soulignent que les moyens consacrés au vélo s’inscrivent dans la durée. Ainsi, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique ⁽¹⁾ rappelle les objectifs de « part modale du vélo de 9 % en 2024 et 12 % en 2030, définis respectivement par le plan vélo et la stratégie nationale bas-carbone » et prévoit que « l’État se fixe pour objectif d’accompagner les collectivités territoriales dans la création d’infrastructures cyclables sur leur territoire ».

Outre les investissements dans les infrastructures cyclables, les soutiens au développement du vélo s’appuient aussi sur des aides à la réparation d’un vélo (notamment dans le cadre du « coup de pouce vélo »), sur les aides à l’acquisition d’un vélo à assistance électrique ainsi que sur la montée en puissance du forfait mobilité durable.

b. Les transports en commun

Le plan de relance prévoit également de développer l’offre de transports ferroviaires du quotidien dans les zones les plus denses.

• **Une grande partie des financements contribuera au développement des transports en commun en Île-de-France**, dans le cadre du CPER 2015-2020 prolongé jusqu’en 2022. En effet, l’Île-de-France reste un territoire où les besoins sont considérables au vu de la saturation du réseau. Le plan de relance doit ainsi permettre d’améliorer certaines lignes régionales ferroviaires structurantes (RER E à l’ouest, tronçon central des RER B et D), de poursuivre le déploiement des tramways T3 et T1 ainsi que des bus comme les TZEN 2 et 3. Les soutiens de l’État prévus dans le cadre du plan de relance s’élèvent à 670 millions d’euros ⁽²⁾.

En 2021, 228 millions d’euros ont été engagés en faveur du projet EOLE (90 millions d’euros), du prolongement du métro ligne 11, du prolongement du tramway T1 à l’est et du franchissement urbain de Pleyel. Environ 97 millions d’euros devraient l’être d’ici la fin de l’année pour le programme RER/Transilien, le prolongement du tramway T3 à la porte Dauphine et le prolongement du tramway T1 à Colombes. Les 205 millions d’euros restants seront engagés en 2022.

• Par ailleurs, le plan de relance prévoit 200 millions d’euros pour le développement des transports collectifs hors Île-de-France et 30 millions d’euros pour financer des études et des travaux préparatoires destinés à accélérer la mise en place de services express métropolitains (SEM). Les SEM, prévus dans le rapport annexé à la loi d’orientation des mobilités, permettent d’améliorer les déplacements du quotidien dans les grands pôles urbains, sur le modèle du réseau express régional (RER) en Île-de-France. Les discussions en cours entre l’État et les collectivités territoriales s’appuient notamment sur le schéma directeur présenté par SNCF Réseau en octobre 2020. Sont notamment concernés Bordeaux, Lille, Lyon, Rouen, Strasbourg et Toulouse ainsi que Nantes, Angers, Grenoble, Clermont et Montpellier.

(1) Article 104 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Les crédits du plan de relance s’ajoutent aux 603 millions d’euros prévus par la loi d’orientation des mobilités.

E. LES FONCTIONS SUPPORT

En 2022, l'action 47 *Support* sera dotée de 49,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation de 14,6 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Outre les moyens de fonctionnement de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), cette action finance aussi l'Autorité de régulation des transports, l'Établissement public de sécurité ferroviaire et l'Agence de l'innovation pour les transports, nouvellement créée.

La subvention pour charges de service public versée à l'**Autorité de régulation des transports** (ART), inscrite sur la sous-action 47-04 s'élèvera à 14 millions d'euros pour 2022. Elle augmente de 2,6 millions d'euros par rapport à 2021. En outre, pour tenir compte des nouvelles missions qui lui sont confiées dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2019/520⁽¹⁾, l'ART bénéficiera, en application de l'article 27 du projet de loi de finances, d'1 ETPT supplémentaire, pour un total de 102 ETPT en 2022.

La subvention pour charges de service public versée à l'**Établissement public de sécurité ferroviaire** (EPSF), inscrite sur la sous-action 47-04, s'élèvera à 13,2 millions d'euros pour 2022, un montant identique à 2021. Le plafond des autorisations d'emplois de l'opérateur est maintenu à 106 ETPT.

Enfin, le projet de loi de finances crée une nouvelle sous-action 47-05 destinée au financement de l'**Agence de l'innovation pour les transports**, créée en septembre 2021. En 2022, elle sera dotée de 2 millions d'euros et bénéficiera du soutien de la DGITM et de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Ces crédits permettront notamment de financer quatre appels à projets destinés à accélérer la transition écologique et numérique du secteur des mobilités.

(1) Directive (UE) 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union.

III. 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 40 du projet de loi de finances pour 2022 acte 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 doit **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. Il s'agit donc d'une opération indispensable pour améliorer la qualité et la résilience du réseau ferroviaire et proposer un service amélioré pour les exploitants ferroviaires, les usagers et les entreprises de fret ferroviaire.

Dans le contexte de la transition écologique, ce soutien au développement du train, qui demeure le mode de transport de masse le moins polluant, est un élément essentiel dans la stratégie de décarbonation des transports et de neutralité carbone d'ici à 2050.

A. LA REPRIS PAR L'ÉTAT DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU À HAUTEUR DE 10 MILLIARDS D'EUROS

Dans le cadre de la réforme du système ferroviaire, actée dans 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, dont 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022.

1. La nécessité d'améliorer la situation financière 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, la dette du groupe avait atteint 48,2 milliards d'euros fin 2018 (dette nette en valeur de remboursement).

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 permettre au groupe de bénéficier d'une notation de crédit lui permettant de continuer à emprunter dans de bonnes conditions sur les marchés financiers.

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

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 la maintenance** ⁽¹⁾ **du réseau ferroviaire structurant** à hauteur d'au moins 2,9 milliards d'euros par an (contre environ 1 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 (*cash flow*) 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, afin de réduire son écart de compétitivité avec ses concurrents.

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.

2. Une reprise de dette qui s'inscrit dans la continuité des mesures adoptées dans les lois de finances pour 2020 et 2021

La première étape de la reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau a lieu au 1^{er} janvier 2020, avec une reprise de 25 milliards d'euros en application de l'article 299 de la loi de finances pour 2020. Néanmoins, le gestionnaire d'infrastructures demeure fortement endetté, à hauteur de 29 milliards d'euros fin 2020 (dette nette en valeur de remboursement). En outre, les charges financières de la dette représentent 0,7 milliard d'euros et participent encore largement du résultat net encore déficitaire de l'entreprise.

En 2020, la situation financière de la SNCF a été fortement fragilisée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19 et par la baisse importante du trafic ferroviaire durant les périodes de confinement. Ainsi, SNCF Réseau a subi une perte de redevances de l'ordre de 1,1 milliard d'euros lors du premier confinement. En conséquence, la SNCF a bénéficié d'une recapitalisation à hauteur de 4,05 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance adopté en loi de finances pour 2021 au bénéfice exclusif de SNCF Réseau, afin de lui permettre d'effacer ses pertes de 2020 (voir le I de la première partie du présent rapport).

(1) La maintenance du réseau ferroviaire recouvre, d'une part, l'entretien courant des voies ferrées et, d'autre part, leur régénération (qui consiste le plus souvent en un renouvellement complet du rail, des traverses, voire du ballast).

(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.

3. Des modalités de reprise identiques à celles de 2020

L'article 40 du projet de loi de finances met en œuvre la seconde étape de reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 10 milliards d'euros. L'opération relève bien du domaine de la loi de finances. En effet, le 6 du II de la LOLF prévoit que la seconde partie de la loi de finances de l'année peut autoriser l'État à « prendre en charge les dettes de tiers » ou « à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette ».

Les modalités techniques de la reprise de dette sont similaires à celles utilisées lors de la reprise de la première tranche de 25 milliards d'euros en 2020, selon un schéma par « prêts miroir ». Ce dispositif avait déjà été utilisé pour la reprise par l'État de la dette du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF en 2007 ⁽¹⁾. L'opération se réalisera en deux temps.

En application du I de l'article 40, la Caisse de la dette publique (CDP) pourra contracter avec SNCF Réseau « tout prêt ou emprunt, en euros, dans la limite de 10 milliards d'euros de capital à rembourser, incluant l'indexation constatée s'agissant des emprunts indexés sur l'inflation ». Ainsi, dans un premier temps, SNCF Réseau prêtera 10 milliards d'euros à la CDP, que celle-ci devra lui rembourser, et, simultanément, la CDP prêtera le même montant à SNCF Réseau avec des caractéristiques d'emprunt identiques (même taux d'intérêt, même maturité, même échéancier de paiement du principal et des intérêts).

Étape 1. Prêts miroirs : la SNCF et la CDP concluent deux contrats de prêts l'une auprès de l'autre, répliquant les conditions de ceux de la SNCF auprès de ses créanciers



Étape 2. L'État se substitue à la SNCF pour la dette due envers la CDP (1^{er} prêt miroir) ; la CDP continue de rembourser la SNCF (2nd prêt miroir)



Source : rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2020, d'après l'Agence France Trésor.

En application du II de l'article 40, l'État est autorisé, à compter du 1^{er} janvier 2022, à reprendre « les droits et obligations afférents aux contrats d'emprunt contractés auprès de la Caisse de la dette publique par SNCF Réseau dans la limite de 10 milliards d'euros de capital à rembourser, incluant l'indexation constatée s'agissant des emprunts indexés sur l'inflation ». Ainsi, dans un second temps, l'État se substituera à SNCF Réseau pour rembourser l'emprunt contracté auprès de la CDP. Ceci se fera par une novation au contrat, autorisée par arrêté du ministre chargé des finances et du budget. La CDP continuera quant à elle à rembourser les sommes dues au gestionnaire du réseau ferroviaire.

(1) Voir l'article 82 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

La reprise par l'État du prêt contracté par SNCF Réseau vis-à-vis de la CDP se traduira par une augmentation de 10 milliards d'euros des capitaux propres de la SNCF. Chaque année, le paiement du principal et des intérêts dus par le gestionnaire de réseau à ses créanciers sera partiellement compensé par les remboursements de l'État transitant par la CDP. SNCF Réseau n'aura donc plus à assumer le service de la dette correspondant aux 10 milliards d'euros supplémentaires repris par l'État.

Ce schéma de « prêts miroir » présente plusieurs avantages par rapport aux solutions alternatives (achats directs de titres de dette de SNCF Réseau sur les marchés ou recapitalisation du gestionnaire d'infrastructures). D'une part, les remboursements de l'État ne donnent pas lieu à une dépense budgétaire immédiate de 10 milliards d'euros mais sont lissés sur l'ensemble de la durée du prêt. L'impact de l'opération sur le solde budgétaire est donc limité à la part des intérêts payés chaque année par l'État à SNCF Réseau. D'autre part, l'opération n'a aucun impact sur la situation des créanciers de SNCF Réseau. Les flux liés à la reprise n'ont lieu qu'entre SNCF Réseau, la CDP et l'État. Les relations entre SNCF Réseau et ses créanciers obligataires demeurent inchangées et il n'y a aucune inégalité de traitement.

Il convient de souligner que **la reprise de dette ne constitue pas une aide d'État** au bénéfice des activités concurrentielles du groupe SNCF. En effet, elle ne bénéficie qu'à SNCF Réseau, et non aux autres filiales du groupe, ni à la *holding* de tête, qui interviennent sur des marchés concurrentiels. La reprise de dette est, par exemple, sans incidence sur le coût d'emprunt de SNCF Voyageurs, calculé en fonction du risque associé à cet emprunt.

B. LES CHARGES DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRIS PAR L'ÉTAT AUGMENTENT EN 2022

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*, **se limite 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 2022, **le coût pour l'État de la dette reprise à SNCF Réseau est estimé à 836 millions d'euros** ⁽¹⁾. Il comprend 814 millions d'euros correspondant à des emprunts à taux fixes, 21 millions d'euros d'emprunts à taux variable et 1 million d'euros d'emprunts indexés sur l'inflation. Il convient de préciser que ce coût en année pleine, s'élèvera à 988 millions d'euros ; ce coût global comprend en outre les intérêts courus non échus, qui sont rattachés à l'année 2022 sur un plan comptable mais qui ne seront décaissés et payés qu'en 2023.

(1) Le chiffre de 838 millions d'euros qui figure dans l'évaluation préalable de l'article 40 du projet de loi de finances pour 2022, rédigée en juillet 2021, a été actualisé en vue du dépôt des annexes budgétaires. C'est donc bien le chiffre de 836 millions d'euros qui figure dans le projet annuel de performance du programme 355 qu'il convient de retenir.

Le coût de la dette reprise à SNCF Réseau augmente de 21 % par rapport aux crédits prévus dans la loi de finances pour 2021. Cette hausse résulte, d'une part, de la reprise de 10 milliards d'euros supplémentaires au 1^{er} janvier 2022 et, d'autre part, des déterminants habituels de la charge de la dette (montant du principal amorti, niveau des taux d'intérêt).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 355

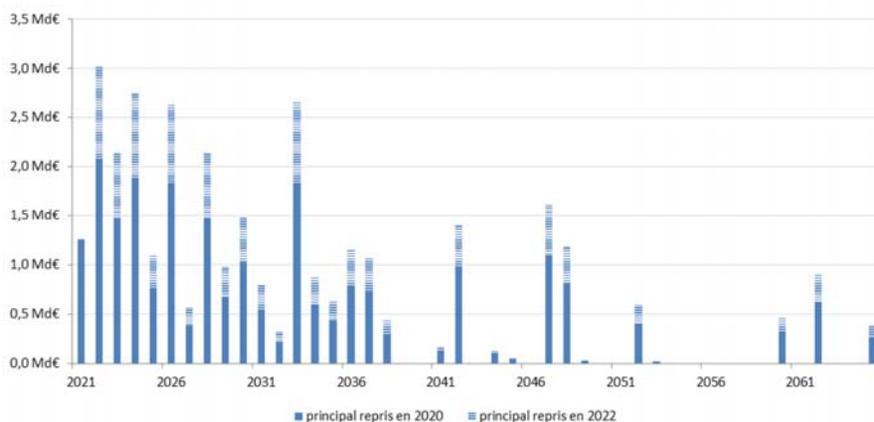
(en millions d'euros)

	Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution 2021-2022	PLF 2023 (prévision)	PLF 2024 (prévision)	PLF 2025 (prévision)
Programme 355 – Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État (crédits évaluatifs)	400,9	692,0	836,0	+ 21 %	907,0	812,0	692,0

Source : commission des finances d'après la loi de finances pour 2021, la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 et le projet de loi de finances pour 2022 ainsi que ses évaluations préalables.

L'amortissement du principal devrait quant à lui atteindre environ 3 milliards d'euros en 2022. Ce montant est en forte augmentation par rapport au principal amorti en 2021 (environ 1,25 milliard d'euros). La charge de la dette reprise en 2020 pèsera pour un peu plus de 2 milliards d'euros, le reste résultant du principal repris en 2022.

ÉCHÉANCIER DES REMBOURSEMENTS DE CAPITAL LIÉS À LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE EN 2020 ET 2022



Source : évaluations préalables de l'article 40 du projet de loi de finances pour 2022.

Le coût total pour l'État lié à la reprise de la dette SNCF s'élèvera donc à environ 3,8 milliards d'euros en 2022. **L'opération de reprise de dette est neutre sur les agrégats de finances publiques.** En effet, les règles de comptabilité nationale ont été modifiées en 2018 et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en accord avec Eurostat, classe SNCF Réseau dans la catégorie des administrations publiques depuis 2016. La dette du gestionnaire d'infrastructures est donc déjà intégrée dans le calcul de la dette publique française.

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

Après des années de croissance, 2020 a été une année de crise pour le secteur du transport aérien. La crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19 a eu un impact massif et durable sur le trafic aérien. En 2020, le nombre de mouvements d'aéronefs s'est effondré de 61 % et le nombre de passagers transportés de 70 % par rapport à 2019. En 2021, le trafic aérien représentera environ 65 % du trafic de 2019 ⁽¹⁾. Selon le scénario médian d'Eurocontrol, le trafic de 2022 devrait rester inférieur de 33 % au niveau de 2019.

Le transport aérien mettra plusieurs années pour surmonter la crise. Le trafic aérien ne retrouvera pas son niveau de 2019 avant 2024, selon les prévisions les plus optimistes, voire 2027. Les incertitudes demeurent encore fortes sur la situation financière des compagnies aériennes et des exploitants d'aéroports, sur les comportements des voyageurs et sur l'évolution de la situation sanitaire. La diffusion du vaccin au niveau mondial et le début de réouverture de frontières par certains États incitent à l'optimisme, quand la possible apparition de nouveaux variants de la covid-19 et la mise en place, inévitable, de passes sanitaires viennent le tempérer. La reprise sera plus rapide sur le trafic domestique que sur le trafic international et plus rapide sur le loisir et l'affinitaire que sur les voyages d'affaires.

La chute durable du trafic aérien a eu et continue d'avoir un impact non négligeable sur les recettes du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Le maintien des crédits, et notamment des investissements en matière de modernisation des systèmes de navigation aérienne, se fait au prix d'une augmentation massive de l'endettement, mais aussi d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement courant ainsi que des effectifs.

Les crédits de l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ne sont en revanche que peu affectés par la crise.

Enfin, les **crédits du plan de relance** comportent un important volet en matière de soutien à la recherche et au développement du secteur aéronautique, en vue d'accélérer l'arrivée d'avions décarbonés fonctionnant à l'énergie électrique ou à l'hydrogène, mais aussi de développer en France une filière de biocarburants permettant une production suffisante à des prix soutenables pour le marché.

(1) Selon les projections de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), et sans nouveau choc exogène, le trafic de passagers de 2021 de métropole serait compris entre 51 et 69 millions de passagers, ce qui représente entre 29 % et 40 % du trafic de 2019.

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.

En raison de l'effondrement du trafic aérien durant les périodes de confinement et du maintien d'un niveau de trafic durablement inférieur à celui de 2019, **les recettes du budget annexe tirées des taxes et redevances aériennes sont en net recul**. Les dépenses de la DGAC se maintiennent, toutefois, au prix d'une hausse massive de l'endettement du BACEA.

La DGAC s'efforce de maintenir les investissements prévus en matière de modernisation des systèmes de navigation aérienne, en cohérence avec les enjeux du plan de relance et le besoin de productivité. Toutefois, elle s'emploie aussi à contenir le recours à l'emprunt, *via* un pilotage maîtrisé de ses dépenses. Ainsi, des économies sont faites sur les dépenses de fonctionnement et les effectifs.

A. DES RECETTES EN HAUSSE MAIS TOUJOURS CONTRAINTES

La crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19 a un impact massif sur les recettes du BACEA. Les recettes d'activité ont été fortement affectées par la diminution du trafic aérien, de même que par l'effet des reports de paiement sur certaines taxes et redevances décidées par le Gouvernement en 2020.

La persistance d'un trafic aérien faible devrait conduire à un niveau de recettes en 2021 sensiblement inférieur à la prévision de la loi de finances initiale. La première loi de finances rectificative pour 2021 ⁽¹⁾ a acté la baisse de la prévision des recettes d'activité (– 200 millions d'euros), intégralement compensée par une hausse de l'endettement. D'après la DGAC, une hausse des emprunts ne sera pas nécessaire dans le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion, car le niveau de trésorerie est suffisant.

L'année 2022 devrait être marquée par une reprise lente du trafic aérien, mais le niveau du trafic et donc des recettes d'activité devrait rester largement en dessous du niveau de 2019. Le recours à l'emprunt, bien qu'inférieur aux niveaux de 2020 et 2021, devrait demeurer significatif en 2022.

Les recettes du budget annexe prévues dans le cadre du projet de loi de finances sont évaluées à 2,38 milliards d'euros pour 2022. Elles sont en augmentation de 4,8 % par rapport aux recettes prévues dans la loi de finances pour 2021.

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA

(en millions euros)

	LFI 2021	LFR 2021	PLF 2022	Évolution 2021-2022
Redevance de route	723,28	603,90	1 087,00	+ 50,3 %
Redevance océanique	10,42	8,70	9,00	- 13,6 %
RSTCA métropole	132,41	110,56	190,00	+ 43,5 %
RSTCA outre-mer	24,04	20,07	21,00	- 12,6 %
Redevances de surveillance et de certification	18,02	15,05	24,12	+ 33,9 %
Taxe de l'aviation civile	294,10	245,56	330,81	+ 12,5 %
– dont contribution Bâle-Mulhouse	5,30	5,30	5,40	+ 1,9 %
Taxe de solidarité sur billets d'avion	0,00	0,00	0,00	–
Frais de gestion des taxes	3,83	3,20	4,45	+ 16,1 %
Recettes diverses	3,56	2,64	3,52	- 1,0 %
Sous-total taxes et redevances	1 209,66	1 009,66	1 669,90	+ 38,0 %
Produit brut des emprunts	1 060,58	1 260,58	709,54	- 33,1 %
Cessions d'actifs immobiliers	2,00	2,00	2,00	+ 0,0 %
Total	2 272,24	2 272,24	2 381,44	+ 4,8 %

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 1,67 milliard d'euros. Il progresse de 38 % à la prévision de la loi de finances pour 2021.

a. Les tarifs des redevances aériennes en augmentation

● Le produit des redevances de navigation aérienne dues par les compagnies aériennes ⁽¹⁾ est évalué à 1,31 milliard d'euros. Il est supérieur de 47 % à la prévision pour 2021 (+ 417 millions d'euros) mais demeure inférieur au résultat constaté en 2019 (- 283 millions d'euros).

Les recettes de navigation aérienne pour la métropole sont prévues à hauteur de 1,28 milliard d'euros en 2022 :

– 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 1,09 milliard d'euros. La prévision de recettes pour 2022 est supérieure de 25 % à la prévision pour 2021. La redevance de route représente 65 % des recettes d'activité prévues pour 2022 ;

– 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 190 millions d'euros. Elle augmente de 19 % par rapport à la prévision pour 2021.

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

Les recettes de navigation aérienne pour l'outre-mer sont évaluées à 30 millions d'euros :

– la **redevance pour services terminaux de circulation aérienne (RSTCA) en outre-mer**, qui rémunère l'usage des installations et services terminaux de navigation aérienne mis en œuvre par l'État à l'arrivée et au départ des aérodromes d'outre-mer, s'élève à 21 millions d'euros. Elle est inférieure de 13 % par rapport à la prévision pour 2021 ;

– la **redevance océanique**, qui rémunère l'usage des installations et services en route de navigation aérienne mis en œuvre par l'État dans l'espace aérien outre-mer ou pour lequel la navigation aérienne a été déléguée à la France par un État tiers, est estimée à 9 millions d'euros. Elle est inférieure de 1,4 million d'euros par rapport à la prévision pour 2021.

La hausse des prévisions de recettes anticipe une **reprise progressive du trafic aérien**. Les hypothèses retenues correspondent au scénario médian d'Eurocontrol, qui prévoient un niveau de trafic encore inférieur de 33 % au niveau de 2019. Elle résulte aussi de l'**augmentation du taux de certaines redevances de navigation aérienne**. Ainsi, le tarif de la redevance de route s'élèvera à 85 euros contre un tarif de 59 euros en 2020 et 2021, soit une hausse significative de 44 %.

L'augmentation des redevances aériennes en 2022

En réaction à l'effondrement du trafic aérien, la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution (UE) 2020/1627 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.

En 2020 et 2021, les taux unitaires des redevances aériennes ont été calculés sur la base du plan de performance pour la période 2020-2024 initialement déposé par la France en octobre 2019. En mai 2021, de nouveaux objectifs européens ont été adoptés pour 2022-2024. Il est prévu que les États membres répartissent sur cinq à sept ans, à leur convenance, la compensation des pertes de recettes liées aux années 2020 et 2021. En octobre 2021, la France a déposé un plan de performance révisé, répondant à ces nouveaux objectifs.

En 2022, les taux unitaires seront issus du plan de performance révisé en octobre 2021. Ces taux unitaires prendront en compte à leur dénominateur la nouvelle prévision de trafic 2022, ce qui fera d'eux des taux d'équilibre coûts-recettes. Mathématiquement, plus la prévision de trafic est basse, plus le taux unitaire calculé est élevé pour compenser la baisse de trafic.

À compter de 2023, les taux unitaires facturés aux compagnies aériennes seront la somme de deux composantes : d'une part, une composante de taux qui, comme en 2022, découlera de la nouvelle prévision de trafic et, d'autre part, une composante de taux additionnelle permettant de compenser la perte de recettes de redevances de navigation aérienne de 2020-2021. Compte tenu de son niveau, estimé à 1,5 milliard d'euros, cette deuxième composante sera lissée sur une période de cinq à sept ans.

Les rapporteuses spéciales comprennent que la baisse du trafic aérien entraîne une hausse des redevances, en application de la réglementation européenne. Toutefois, elles regrettent que la hausse du tarif des redevances soit enclenchée avant même la fin de la crise et alors que la situation financière des compagnies aériennes est encore très dégradée.

Par ailleurs, les prévisions de recettes 2021 et 2022 intègrent le report des échéances de paiement des redevances de navigation aérienne décidées par le Gouvernement en avril 2020 pour alléger les difficultés de trésorerie rencontrées par les transporteurs aériens. Ainsi, 54 millions d’euros sont attendus au titre du remboursement de la redevance de route en 2021. De même, le remboursement des RSTCA et de la redevance océanique non payées en 2020 pourraient rapporter 1,3 million d’euros par mois en 2021 et 2022.

● La prévision de recettes des **redevances de surveillance et de certification** ⁽¹⁾ s’élève à 24,1 millions d’euros pour 2022. Elle est supérieure de 6,1 millions d’euros par rapport à la prévision pour 2021 mais demeure inférieure de 6,5 millions d’euros par rapport au niveau exécuté en 2019.

ÉVOLUTION DES RECETTES DES REDEVANCES DE SURVEILLANCE ET DE CERTIFICATION

(en millions euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Redevance d’exploitant d’aéronefs	7 331	8 470	+ 15,5 %
Redevance de sécurité et de sûreté d’exploitant d’aérodrome	5 680	10 490	+ 84,7 %
Redevance de sûreté aérienne de transporteur	1 290	1 156	- 10,4 %
Redevance d’organisme de formation de personnel naviguant	350	480	+ 37,1 %
Redevance d’examen	1 400	1 460	+ 4,3 %
Redevance de titre personnel de l’aviation civile	850	715	- 15,9 %
Redevance de programmation de formation	3	3	+ 0,0 %
Redevance de qualification d’entraîneur synthétique de vol	450	530	+ 17,8 %
Redevance de matériels de sauvetage et de lutte contre l’incendie	-	-	-
Redevance de dispositifs de sûreté	550	680	+ 23,6 %
Redevance d’aptitude de vol	120	140	+ 16,7 %
Redevance Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)	-	-	-
Redevance d’expertise	-	-	-
Total hors autorité de redevance	18 024	24 124	+ 33,8 %

Source : projet annuel de performance du budget annexe Contrôle et exploitation aériens pour 2022, page 16.

(1) Les redevances de surveillance et de certification sont prévus aux articles L. 611-5 et R. 611-3 et suivants du code de l’aviation civile. Elles rémunèrent les services de la DGAC pour les activités exercées dans les domaines de la sûreté et de la sécurité (délivrance d’agrément, d’autorisations, de licences ou de certificats).

b. Les recettes de la taxe de l'aviation civile en hausse

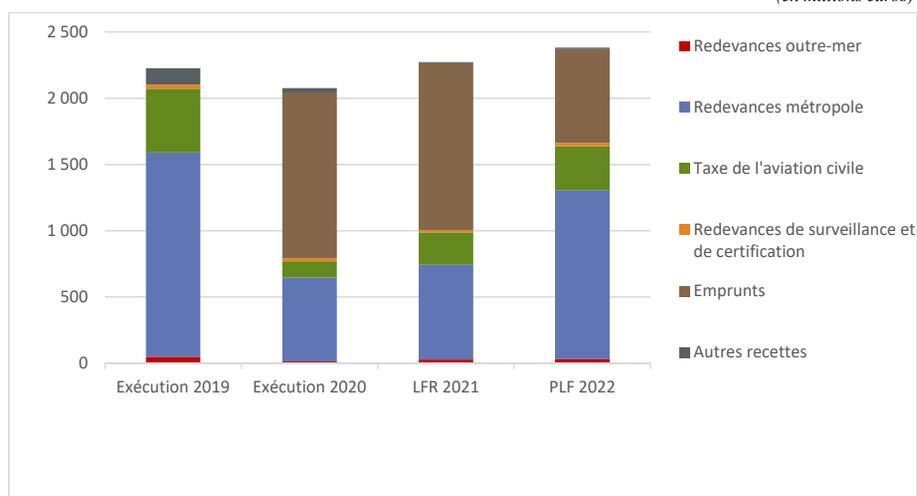
La prévision de recettes de la **taxe de l'aviation civile** est estimée à 325,4 millions d'euros en 2021. Elle augmente de 36,6 millions d'euros par rapport à la prévision pour 2021 mais demeure en retrait de 157 millions d'euros par rapport au niveau constaté en 2019. Il convient d'y ajouter la prévision de recettes de la **contribution Bâle-Mulhouse** ⁽¹⁾, qui est évaluée à 5,4 millions d'euros pour 2022, soit un niveau supérieur de 100 000 euros à la prévision pour 2021.

Comme les années précédentes, la **taxe de solidarité sur les billets d'avion** ne rapportera rien au budget annexe. En effet, ce dernier en est le dernier affectataire après le Fonds de solidarité pour le développement (210 millions d'euros) et l'AFITF (230 millions d'euros). Le niveau estimé des recettes prévu pour 2022 s'élève à 301 millions d'euros, soit 181 millions d'euros de plus que la prévision pour 2021 ⁽²⁾ et 210 millions de plus que le niveau exécuté en 2020.

Les **frais de gestion des taxes pour le compte de tiers** sont estimés à 4,45 millions d'euros en 2021. Ils sont supérieurs de 620 000 euros à la prévision pour 2021. Ils correspondent à 0,5 % de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS), de la taxe d'aéroport (TA) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), que la DGAC est chargée de gérer et recouvrir mais dont le produit n'est pas destiné à abonder les recettes du budget annexe.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA

(en millions euros)



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

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

(2) Le tome I de l'annexe Voies et moyens évalue la prévision pour 2021 à 120 millions d'euros (page 177).

2. L'endettement du budget annexe atteindra 3,3 milliards d'euros fin 2022

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).

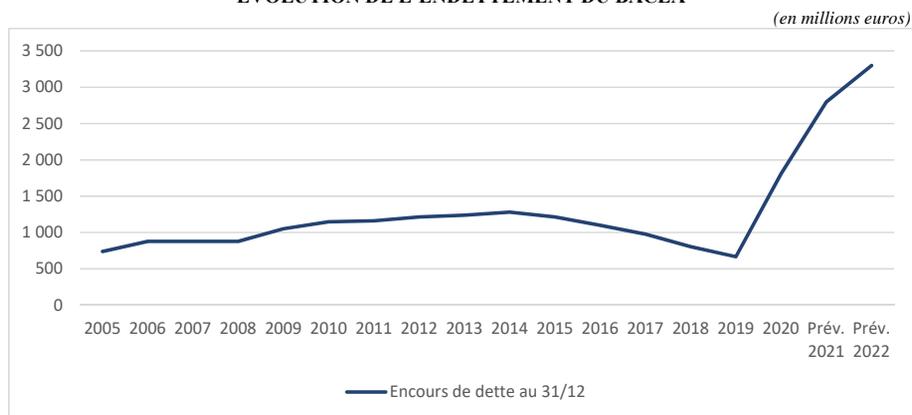
Les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 ont tiré les conséquences de la diminution des recettes du BACEA (- 60 %) et augmenté son droit de recours à l'emprunt qui s'est élevé à 1,25 milliard d'euros, conduisant à un encours de dette de 1,8 milliard d'euros au 31 décembre 2020.

La loi de finances pour 2021 reposait sur un recours à l'emprunt de 1,06 milliard d'euros ⁽¹⁾, conduisant à un endettement du BACEA de 2,6 milliards d'euros fin 2021. La prévision de recettes actualisée dans la loi de finances rectificative pour 2021 a conduit à un besoin d'emprunt majoré de 200 millions d'euros supplémentaires, soit une autorisation totale de 1,26 milliard d'euros.

Compte tenu des prévisions de reprise progressive du trafic aérien sur les prochaines années, et un retour au niveau de 2019 qui ne devrait pas advenir avant 2024, le niveau d'emprunt reste important. **En 2022, le besoin de recours à l'emprunt du budget annexe est évalué à 709,5 millions d'euros.** Il est donc inférieur de 33 % à l'autorisation d'emprunt votée en loi de finances pour 2021. Le coût de l'emprunt sera significatif : les charges financières et le remboursement du capital représentent un total de 370 millions d'euros en 2022.

L'augmentation massive des emprunts rompt avec la trajectoire de maîtrise des déficits, qui avait permis de ne pas recourir à l'emprunt en 2018 et 2019, et de réduire l'encours de la dette à 667,4 millions d'euros fin 2019.

ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DU BACEA



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

(1) Si les prévisions de recettes de l'état A prévoient un montant de 1 010,58 millions d'euros, l'autorisation d'emprunt inscrite au profit du budget annexe sur le programme 824 Avances à des services de l'État du compte de concours financier Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics est bien de 1 060,58 millions d'euros.

L'encours de la dette du budget annexe devrait atteindre environ 2,8 milliards d'euros fin 2021 et 3,3 milliards d'euros fin 2022. Selon les prévisions de trafic, toujours incertaines, le budget annexe pourrait amorcer sa trajectoire de désendettement à compter de 2023.

3. La question de la soutenabilité du budget annexe

En février 2021, le Gouvernement a mandaté l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour une mission visant à identifier et proposer des orientations de nature à assurer la soutenabilité du BACEA. Les travaux de la mission se sont tenus de mars à juin 2021 et le rapport a été remis au Gouvernement début juillet.

La mission a proposé une nouvelle stratégie opérationnelle et financière en matière d'aviation civile permettant d'assurer la soutenabilité du BACEA et la maîtrise de son endettement. Elle vise notamment à maîtriser les coûts grâce à :

– une réforme globale de l'organisation du travail du contrôle aérien afin d'améliorer la flexibilité, la productivité et la performance du service rendu ;

– la poursuite, voire l'accélération, des investissements pour le déploiement des nouveaux systèmes de contrôle nécessaires à l'amélioration de la productivité et le lissage des autres investissements ;

– la poursuite des travaux relatifs à l'organisation de la filière technique de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) ;

– la poursuite, voire le renforcement, des travaux de refonte de l'organisation des fonctions support de la DGAC.

Sous ces conditions, la mission considère que le BACEA est soutenable dans les prévisions les plus probables d'évolution du trafic. En revanche, dans un scénario de trafic durablement bas, que la mission estime peu probable, et qui correspond à un trafic en 2040 qui n'atteint qu'environ 85 % du trafic constaté en 2019, la dette ne serait pas soutenable.

La mission conclut que **toute décision à court terme pour une intervention sur la dette du BACEA risque de n'être « ni appropriée, ni proportionnée »** et qu'une intervention de l'État sur la dette en cas de problème avéré de soutenabilité justifierait un pilotage plus fin du BACEA, qui pourrait prendre la forme d'un contrat d'objectifs pluriannuel.

D'après les informations transmises aux rapporteuses spéciales, le ministère des transports soutient le principe de ces recommandations, et la DGAC les mettra en œuvre en veillant à garder, à court, moyen et long termes, les conditions lui permettant d'assurer en toute efficacité ses missions, en particulier les activités de contrôle aérien, de surveillance et certification, de développement durable et de régulation.

Par ailleurs, le rapport de la mission IGF-CGEDD comprend un certain nombre d'autres recommandations qui n'ont pas un impact direct sur la soutenabilité du BACEA :

- le renforcement du rôle de la direction du transport aérien comme régulateur économique des services de la navigation aérienne ;

- la progression du financement par les redevances des activités de surveillance et de régulation de la DGAC ;

- la mise en place d'un contrat d'objectifs pluriannuel formalisant la nouvelle stratégie opérationnelle et financière en matière d'aviation civile et contenant des engagements de la DGAC en matière de productivité, qui donnerait de la lisibilité au secteur aérien sur le niveau des taxes et redevances et matérialiserait le soutien de l'État à la soutenabilité du BACEA ;

- la révision du mécanisme d'indexation du taux de la taxe de l'aviation civile sur l'inflation dès que son rendement retrouvera des niveaux supérieurs à la couverture des coûts des missions régaliennes ou les activités non couvertes par des redevances ;

- des recommandations sur la transparence et la lisibilité du BACEA, en particulier sur les grands équilibres budgétaires des grandes missions de la DGAC.

La DGAC travaille à la mise en œuvre de ces recommandations, qui font ou feront l'objet d'analyses entre les services des différents ministères concernés.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PORTÉE PAR LES INVESTISSEMENTS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE

En 2022, les crédits du BACEA s'élèveront à 2,37 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,38 milliards d'euros en crédits de paiement. Ils progressent de 36,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,6 %) et de 115,3 millions d'euros en crédits de paiement (+ 5,1 %). L'évolution des dépenses en 2022 est très largement liée à la hausse des remboursements des emprunts, qui augmentent de 112 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021.

Les dépenses du budget annexe sont réparties sur trois programmes :

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

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

- le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* finance les actions relatives à la sécurité du transport aérien, à la régulation économique du secteur et à la lutte contre les émissions polluantes et les nuisances sonores.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BACEA

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution	LFI 2021	PLF 2022	Évolution
Programme 612 – <i>Navigation aérienne</i>	647,41	573,35	– 11,44 %	577,41	581,81	+ 0,76 %
Programme 613 – <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i>	1 644,51	1 754,49	+ 6,69 %	1 644,51	1 754,49	+ 6,69 %
Programme 614 – <i>Transports aériens, surveillance et certification</i>	44,22	45,14	+ 2,07 %	44,22	45,14	+ 2,07 %
Total	2 336,14	2 372,98	+ 1,6 %	2 266,14	2 381,44	+ 5,1 %

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

Compte tenu de l'augmentation massive de l'endettement du BACEA, la DGAC est contrainte de poursuivre en 2022 sa trajectoire de maîtrise des dépenses. Toutefois, comme en 2021, priorité est donnée aux investissements de la navigation aérienne afin d'achever les cycles de modernisation engagés depuis une dizaine d'années.

1. La maîtrise des dépenses courantes afin de garantir la soutenabilité du BACEA

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. Des économies sur les dépenses de fonctionnement

Le projet de budget pour 2022 est construit sur la base d'une évaluation au plus juste des besoins de la DGAC. Ainsi, **l'augmentation des dépenses courantes indexées ou tarifées ne donne lieu à aucune demande de crédits supplémentaires et sera financé par redéploiements internes.**

Les **efforts engagés depuis 2020** sur les frais de déplacement, de représentation, de publication et de communication seront poursuivis. Le montant total des économies réalisées sur le fonctionnement courant est de 3,9 millions d'euros pour 2022.

En 2021, la DGAC s'est aussi engagée dans un chantier de modernisation de ses fonctions supports, 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. Conjugué aux dépenses nécessaires à l'accompagnement et au démarrage de cette réforme, la dotation de fonctionnement est stabilisée en 2022 à son niveau 2021.

Par ailleurs, le budget pour 2022 prévoit une stabilisation des versements à l'**École nationale de l'aviation civile (ENAC)**, qui sont maintenus à leur niveau de 2021, soit 97 millions d'euros. Toutefois, afin de tenir compte des investissements indispensables de l'école, un rééquilibrage entre la subvention pour charges de service public et la dotation en fonds propres est présenté, pour un montant d'1 million d'euros. Compte tenu de la crise économique que connaît le secteur aéronautique, la situation financière de l'ENAC restera difficile en 2022.

b. Une diminution inédite mais nécessaire des effectifs

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit également une diminution des effectifs de la DGAC. Le plafond des autorisations d'emplois du BACEA est réduit de 10 544 ETPT en 2021 à 10 502 ETPT en 2022. Le schéma d'emplois pour 2022 prévoit une diminution de 76 ETP.

Dans le contexte de crise que connaît le transport aérien, ces efforts étaient nécessaires. Ils s'inscrivent dans le contexte de la publication, en septembre 2021, du rapport d'enquête de la Cour des comptes sur la politique des ressources humaines de la DGAC ⁽¹⁾. Le rapport recommande notamment, dès 2022, que la trajectoire de recrutement des contrôleurs aériens soit ajustée à l'évolution du trafic aérien, une refonte du dispositif d'intéressement à la performance collective et la fin des subventions aux organisations syndicales représentatives de la DGAC. La réponse du ministère de la transition écologique indique que ces recommandations sont ou seront mises en œuvre dans les délais indiqués.

Le recrutement de contrôleurs aériens demeure une priorité. L'objectif de la DGAC est de conserver un nombre de contrôleurs aériens qualifiés suffisant pour accompagner la reprise du trafic aérien à moyen terme. En 2020 et 2021, elle avait pu conserver un schéma d'emplois positif pour la catégorie, notamment pour anticiper un nombre important de départs dans les années à venir. Toutefois, elle devait aussi, à court terme, tenir compte du niveau plus modéré du trafic aérien par rapport à la période d'avant-crise. **En 2022, la réalisation du schéma d'emplois négatif sera principalement portée par la catégorie des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)**, avec l'entrée d'une seule promotion (contre deux en 2021 et quatre en 2020) qui génèrera un impact de – 58 ETP.

La catégorie des ouvriers est également mise à contribution, dans le cadre de la réorganisation et de la rationalisation des fonctions support, avec un solde de – 15 ETP. Par ailleurs, la catégorie des personnels administratifs et des cadres bénéficiera d'un solde positif de 5 ETP, afin de « répondre à de nouveaux enjeux spécifiques », en particulier au profit de l'Agence de l'innovation pour les transports. La catégorie des ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne et des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile portera une partie de l'effort, avec un solde de – 8 ETP liés à des réorganisations internes. Enfin, la réduction concernera également les effectifs de l'ENAC, dont le schéma d'emploi est fixé à – 4 ETP pour 2022.

(1) Cour des comptes, « La politique des ressources humains de la DGAC », S2021-0925, septembre 2021.

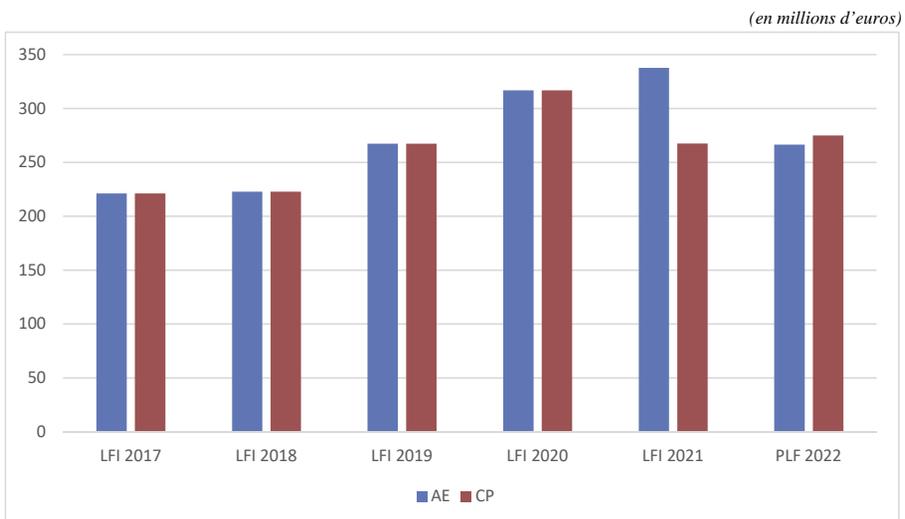
Malgré la diminution des effectifs, les dépenses de personnel, inscrites sur le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, **restent stables** entre la loi de finances pour 2021 et le projet de loi de finances pour 2022. Les crédits de rémunération s'élèveront à 1,21 milliard d'euros au total et à 931,9 millions d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* (contre 932,6 millions d'euros en 2021). S'ils continuent de représenter 51 % des dépenses du budget annexe, leur évolution est en retrait par rapport à la progression tendancielle de la masse salariale sur les dernières lois de finances.

Contrairement aux années précédentes, le projet de loi de finances ne prévoit pas de nouvelle mesure catégorielle. La Cour des comptes a porté un regard critique sur les protocoles sociaux pluriannuels négociés par la DGAC avec les organisations syndicales afin d'obtenir, en échange d'avantages catégoriels, des contreparties en termes d'organisation du travail ou de restructurations. Elle note que le coût des mesures du protocole social 2016-2019 pèse sur la masse salariale à financer dans le contexte de crise du transport aérien et réduit les marges de manœuvre disponibles pour financer les investissements. Compte tenu du niveau élevé des rémunérations à la DGAC, la proposition de mieux lier les primes à la productivité et aux astreintes assurées par les agents est une piste à explorer.

2. La nécessité de maintenir la dynamique des investissements

Malgré les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement, la crise sanitaire et ses conséquences ne remettent pas en cause la nécessité pour la DGAC de moderniser les systèmes de navigation aérienne. **Le maintien d'une trajectoire d'investissement ambitieuse doit permettre de moderniser les équipements de contrôle tout en accélérant la transition écologique du secteur.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DU PROGRAMME 612



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

La priorité donnée aux programmes d'investissements de la navigation aérienne se traduit par un montant de 266,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 275,1 millions d'euros en crédits de paiement, inscrits sur le programme 612 *Navigation aérienne*. Les autorisations d'engagement sont en diminution par rapport à la loi de finances pour 2021 (337,7 millions d'euros en 2021), mais les crédits de paiement augmentent (267,6 millions d'euros en 2021).

Compte tenu des incertitudes actuelles, le service public de la navigation aérienne doit être en mesure de s'adapter à l'ensemble des scénarii de reprise tout en maîtrisant le niveau de ses dépenses. Dans ce contexte, **la DSNA a proposé une nouvelle stratégie d'investissement tenant compte de l'impact des périodes de confinement sur la planification des programmes en cours** et des attentes des compagnies aériennes (voir l'annexe du présent rapport). Elle vise à garantir le plus haut niveau de maintenance des systèmes critiques essentiels à la sécurité des vols. En outre, une planification optimisée des opérations de gestion préventive des obsolescences est réalisée avec l'objectif de réduire le coût de ces opérations.

L'objectif prioritaire est de sécuriser la mise en service des nouveaux systèmes de gestion du trafic aérien (ou ATM pour *air traffic management*). Il s'agit, d'une part, du système 4-FLIGHT pour le contrôle en route et, d'autre part, du système 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. En 2022, un jalon crucial du déploiement de 4-FLIGHT doit avoir lieu, avec une mise en service opérationnelle dans deux centres en route de la navigation aérienne : Reims au premier semestre et Aix au second semestre.

La DSNA doit aussi mettre les services d'échange de données sol-bord (*data link*) en conformité avec la réglementation européenne. En effet, la France est depuis juillet 2021 sous le coup d'un avis motivé de la Commission européenne dans le cadre de la procédure de recours en manquement pour non-respect du règlement (CE) n° 29/2009⁽¹⁾. Des progrès significatifs ont été d'ores et déjà réalisés ou sont prévus afin d'atteindre ainsi une pleine conformité courant 2022.

Le **programme de *remote tower center* (RTC)** visant à établir des centres de contrôle de tour à distance et regroupant le service de contrôle de plusieurs aéroports sera également poursuivi. L'aéroport de Tours Val-de-Loire devrait être le premier terrain à être contrôlé en mode RTC, à partir du premier centre RTC localisé à Toulouse, à partir de 2025.

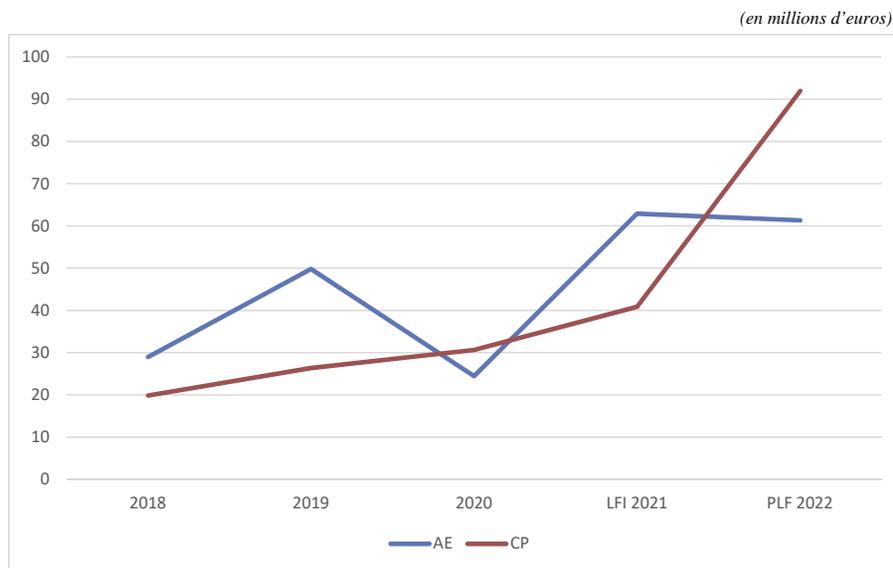
Parallèlement à la priorité donnée aux programmes d'investissements de navigation aérienne, **des efforts ont été réalisés sur les autres dépenses d'investissement**, notamment par la reprogrammation et le report de certaines dépenses immobilières.

(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.

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.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 52



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

Pour 2022, l'action 52 est dotée de 61,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 91,25 millions d'euros en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement sont légèrement inférieures à leur niveau de la loi de finances pour 2021 (- 2,5 %). Les crédits de paiement sont 2,25 fois supérieurs à leur niveau de 2021 ; cette augmentation de 51 millions d'euros inclut notamment 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 personnes publiques locales concernées, compensent le déficit d'exploitation des liaisons concernées, dans le cadre d'une délégation de service public, en échange d'un certain niveau de service fixé par des obligations de service public.

En 2022, le montant des crédits prévus s'élèvera à 24,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Il n'est prévu aucune modification du réseau des lignes d'aménagement du territoire. Toutefois, certaines conventions de délégation de service public seront renouvelées :

– la convention pour la ligne Le Puy-Paris sera renouvelée, pour un coût total estimé 3,5 millions d'euros ;

– la convention pour la ligne Tarbes-Paris le sera également, pour un total de 4,5 millions d'euros ;

– la convention relative à la liaison entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada – seule liaison que l'État finance seul – et aux vols directs exploités en été entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Paris sera renouvelée pour un coût total évalué à 16,5 millions d'euros.

Le reste des crédits de paiement permettront de payer les contrats relatifs aux autres liaisons d'aménagement du territoire en cours.

B. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

Bien qu'un grand nombre d'aérodromes qui appartenaient 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 2022, le financement des infrastructures aéroportuaires sera de 35,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 70,1 millions d'euros en crédits de paiement.

- Les crédits prévus pour l'entretien des aéroports exploités par les services de l'État dans le cadre de régies directes (aéroports de Saint-Pierre-Pointe-Blanche à Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis Hihifo à Wallis-et-Futuna) s'élèvent à 1,75 million d'euros.

- Les crédits d'investissement s'élèvent à 1,97 million d'euros en autorisations d'engagement et 10,4 millions d'euros en crédits de paiement. Les principales opérations concernent :

– le maintien en condition opérationnelle des équipements des aéroports de Saint-Pierre-Pointe-Blanche et de Wallis-Hihifo (1,5 million d’euros en autorisations d’engagement et 2 millions d’euros en crédits de paiement) ;

– la poursuite des travaux de l’aérogare de Saint-Pierre Pointe Blanche (0,4 million d’euros en autorisations d’engagement et 1,6 million d’euros en crédits de paiement) ;

– la réfection de la piste de l’aérodrome de Wallis-Hihifo (5,75 millions d’euros en crédits de paiement) ;

– les études pour la piste longue de l’aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi à Mayotte (0,7 million d’euros en crédits de paiement) ; ces crédits font suite aux dépenses engagées en 2021 (2,6 millions d’euros en autorisations d’engagement) à la suite des engagements du Président de la République.

• **Les rapporteuses spéciales s’étonnent que le projet annuel de performance ne fasse pas mention des crédits destinés au financement des infrastructures aéroportuaires de Polynésie française.** Selon les informations communiquées par la DGITM en audition, l’augmentation significative des crédits de paiement de l’action 52 résulte principalement de l’indemnité de résiliation du contrat de concession de l’aéroport de Tahiti-Faa’a, sans que le coût de cette indemnité soit rendu disponible.

Les conséquences, notamment budgétaires, de la nouvelle concession de l’aéroport à Egis Airport et la Caisse des dépôts et consignations, attribuée en septembre et qui a été annulée par le tribunal administratif de Papeete le 28 octobre, demeurent incertaines.

Enfin, les rapporteuses spéciales auraient souhaité trouver, dans les annexes budgétaires, davantage d’informations sur le coût en 2022 des réfections de piste que l’État s’est engagé à prendre en charge lors du transfert des aéroports de Polynésie française au Pays.

III. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

Le plan de relance soutient massivement la recherche et développement (R&D) du secteur aéronautique, en vue d'accélérer l'arrivée d'avions décarbonés fonctionnant à l'énergie électrique ou à l'hydrogène, mais aussi de développer en France une filière de biocarburants permettant une production suffisante à des prix soutenables pour le marché. Les moyens alloués à ces projets répondant à l'objectif de transition écologique, une partie d'entre eux devrait être prise en charge par des crédits issus de l'Union européenne dans le cadre du plan de relance pour l'Europe.

A. LES AIDES AU DÉVELOPPEMENT D'AVIONS DÉCARBONÉS

Pour accélérer la transition écologique du transport aérien, **l'État a mis en place une politique de soutien à la R&D du secteur aéronautique**, qui est mise en œuvre par la DGAC. Cette action est **dotée de 1,5 milliard d'euros** pour la période 2020-2022. Ce montant comprend :

– 405 millions d'euros correspondant aux annuités 2020, 2021 et 2022 ⁽¹⁾ de l'action 14 *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile* du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, qui préexiste au plan de relance ;

– 165 millions d'euros supplémentaires ouverts sur le même programme 190 dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, conformément au plan de soutien à la filière aéronautique ;

– 930 millions d'euros correspondant aux crédits du plan de relance dédiés à la recherche aéronautique civile, inscrits sur l'action 08 *Énergies et technologies vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* dans le cadre de la loi de finances pour 2021 et du projet de loi de finances pour 2022, qui seront transférés sur le programme 190 ⁽²⁾.

OUVERTURE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT LIÉES À LA R&D DU SECTEUR AÉRONAUTIQUE

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022
AE ouvertes sur le programme 190	300	270	0
AE ouvertes sur le programme 362 puis transférées au programme 190	0	744	186
Total	300	1 014	186

Source : commission des finances d'après les informations transmises par la DGAC.

(1) Le montant d'une annuité s'élève à 135 millions d'euros. L'annuité 2022 a été anticipée en 2021.

(2) Une convention de transfert a été signée entre la DGAC et la direction du budget. Le versement des 744 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en 2021 sur le programme 362 soit effectué en trois tranches, dont les deux premières ont déjà été débloquées et dont la dernière le sera en octobre.

Le soutien de l'État vise à **mettre en œuvre la feuille de route définie en concertation avec les industriels français dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC)** lors de la préparation du plan de soutien à la filière aéronautique en 2020. Cette feuille de route présente une forte continuité avec les axes de soutien des années 2018-2019 définis dans le cadre du « grand plan d'investissement », avec cependant une ambition plus importante, tant du point de vue du calendrier que du niveau de rupture technologique visés.

L'ambition du soutien de l'État est d'**aider les industriels du secteur aéronautique à maîtriser, dans moins d'une décennie, l'intégration de technologies de rupture dans les avions**, à la fois pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et pour réduire la consommation de carburant. Il s'agit de gagner en efficacité sur tout le cycle de vie des avions, depuis leur conception jusqu'à leur exploitation, et ainsi d'accélérer l'introduction en flotte d'**appareils décarbonés, fonctionnant à l'énergie électrique ou à l'hydrogène, à des coûts soutenables pour le marché**. Toutefois, les crédits prévus ne sont pas destinés à soutenir le développement des carburants alternatifs ⁽¹⁾.

Par rapport au cadrage du CORAC effectué en 2019, le soutien de l'État doit permettre de **gagner jusqu'à une décennie sur la mise en service d'un avion court-courrier et moyen-courrier décarboné, d'ici 2035 au lieu de 2045**, *via* une maturation très accélérée des technologies et leur intégration au moyen de démonstrateurs. Elle vise également à préparer, sur les autres segments de l'aviation civile, l'entrée en service dès la fin de la décennie de nouveaux avions, extrêmement ambitieux sur le plan environnemental voire « zéro émission » (hélicoptère léger, avion régional). Compte tenu des délais de renouvellement des flottes, cette accélération du calendrier d'entrée en service des nouveaux avions décarbonés est absolument nécessaire pour tenir les objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur fixés aux niveaux européen et international.

Le soutien de l'État permet aussi de sauvegarder l'emploi de R&D et les compétences de la filière aéronautique. Les rapporteuses spéciales tiennent à insister sur ce point : le soutien de l'État, dans le cadre du plan de relance mais aussi du plan d'investissement « France 2030 », est nécessaire pour permettre aux entreprises du secteur aéronautique d'aborder la transition écologique de l'aviation en leaders techniques et industriels au plan mondial. La France dispose d'une influence non négligeable dans le secteur aéronautique, et donc d'une responsabilité à assumer pour accélérer la transition écologique du secteur aérien au niveau mondial.

En outre, les aides à la R&D aéronautique ont été renforcées de 75 millions d'euros *via* des reliquats de cette action et des redéploiements de crédits du quatrième programme d'investissements d'avenir au profit de l'action 14 du programme 190. Ces crédits complémentaires ont vocation à soutenir des travaux exploratoires sur l'utilisation de l'hydrogène pour la propulsion aéronautique.

(1) Le soutien au développement des carburants alternatifs est financé dans le cadre du quatrième programme d'investissements d'avenir (voir le B du présent II). Les crédits du programme 190 financent uniquement des travaux visant à rendre compatibles les moteurs des avions commerciaux avec les carburants alternatifs.

Les crédits permettent principalement de subventionner des projets de R&D de la filière aéronautique, conventionnés par la DGAC. Ils financent aussi, dans une moindre mesure, des recherches plus fondamentales réalisées par les acteurs académiques, notamment l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), visant à approfondir les connaissances scientifiques sur les phénomènes physiques encore mal maîtrisés ayant un impact sur l'environnement ou sur la sécurité de l'aviation.

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.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

		2020 (réalisé)	2021 (prévisionnel)	2022 (prévisionnel)
Autorisations d'engagement	Par année	300,0	1 003,2	186,0
	En cumulé	300,0	1 303,2	1 489,2
Crédits de paiement	Par année	195,0	360,5	450,0
	En cumulé	195,0	555,5	1 005,5

Source : commission des finances d'après les informations transmises par la DGAC.

Les crédits du programme 190 « historique » et du plan de relance seront engagés à 87,5 % fin 2021 et doivent être engagés en intégralité d'ici la fin de l'année 2022. Ils devraient toutefois subir, en 2021 et 2022, une mise en réserve qui diminuera le montant total des soutiens à 1,49 milliard d'euros. Le taux de consommation des crédits de paiement est prévu à hauteur de 67,5 % fin 2022.

B. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES BIOCARBURANTS

Outre les crédits destinés à la R&D du secteur aéronautique, **l'État soutient également la filière des biocarburants**, qui doit elle aussi permettre aux aéronefs de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

À la suite des travaux de concertation menés avec les principaux acteurs de la filière, une feuille de route pour le déploiement des biocarburants aéronautiques durables a été publiée par le Gouvernement en janvier 2020. Elle propose une trajectoire permettant de parvenir à un taux d'incorporation de biocarburant de 2 % en 2025 et de 5 % en 2030. Elle complète ainsi l'objectif de long-terme figurant dans la stratégie nationale bas carbone, qui vise un emploi de 50 % de biocarburants en 2050.

Dans ce cadre, **un appel à manifestations d'intérêt** a été lancé en février 2020 et s'est achevé le 31 juillet 2020. Il a permis d'identifier quinze projets industriels innovants avec, en perspective, le développement d'une filière française de production de carburants durables, avancés ou de synthèse, à destination de l'aéronautique.

En conséquence, **un appel à projets** a été lancé le 29 juillet 2021, permettant à l'État de distribuer des aides à l'investissement en intervenant à deux niveaux : d'une part, pour les travaux d'ingénierie préalables à la décision d'investir dans des projets mettant en œuvre des procédés avancés de fabrication déjà matures et, d'autre part, pour des travaux de démonstration visant des projets dont le niveau de maturité est plus faible. Une enveloppe de 200 millions d'euros est prévue dans le quatrième plan d'investissements d'avenir pour aider au financement des études d'ingénierie et des démonstrateurs retenus. Environ 50 millions d'euros de crédits de paiement devraient être consommés en 2021 et 150 millions d'euros en 2022.

L'étape suivante sera la mise en place d'unités de production, afin de disposer, sur le territoire national, des quantités disponibles permettant d'atteindre l'objectif de 2 % de taux d'incorporation en 2025.

En parallèle, pour favoriser le déploiement des biocarburants, un mécanisme incitatif pour la consommation de ces produits est mis en place avec la **taxe incitative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports (TIRUERT)**, prévue à l'article 29 du projet de loi de finances pour 2022. Les consommateurs de carburant d'aviation, devront, chaque année atteindre un objectif d'incorporation de carburant aéronautique durable. Un objectif d'incorporation de 1 % est imposé dès 2022 afin de donner un signal clair aux acteurs économiques. La non-réalisation de l'objectif donnera lieu à une pénalité financière ⁽¹⁾.

Seuls les biocarburants dits avancés, c'est-à-dire n'entrant pas en compétition avec l'alimentaire, sont éligibles. Cela permet de valoriser des filières vertueuses pour la réduction de gaz à effet de serre et dont l'impact sur les milieux naturels est limité (notamment s'ils n'induisent pas de déforestation).

Les rapporteuses spéciales tiennent à souligner que **les biocarburants ne constituent pas une solution concurrente mais complémentaire aux avions électriques ou à hydrogène, ayant vocation à coexister avec ceux-ci**. En effet, les projets d'avion électrique ou à hydrogène portent uniquement sur du court-courrier ou du moyen-courrier, tandis que les projets de long-courrier ne verront pas le jour avant un horizon bien plus éloigné que 2035. Les biocarburants sont donc, à ce stade, l'une des principales solutions à explorer pour réduire les émissions des avions long-courrier.

(1) Le tarif de la taxe à payer en cas de non atteinte de l'objectif est ainsi calculée : tarif de la TIRUERT multiplié par la différence entre l'objectif et l'énergie renouvelable incorporée. Le tarif de la taxe a été fixé à 125 €/hL (~1 600 €/tonne) pour l'aérien, sur la base d'une estimation du prix des produits disponibles à très court-terme (filière HEFA -hydrotraitement huiles et graisses usagées-prise en compte). Le prix de marché dépend des relations commerciales à établir entre producteurs de biocarburants, distributeurs et compagnies aériennes et devrait logiquement s'établir à un niveau inférieur au tarif de la taxe.

Par ailleurs, elles rappellent qu'il est indispensable de **faire émerger une filière en France capable de proposer des carburants durables à des prix soutenables pour le marché**, non seulement pour pouvoir assumer la trajectoire ambitieuse d'incorporation de biocarburants sans pénaliser les compagnies aériennes françaises, mais aussi pour ne pas nous rendre dépendants des biocarburants qui pourraient, dans un futur proche, être produits à l'étranger.

C. L'INSUFFISANCE DES MOYENS CONSACRÉS AUX AÉROPORTS

Malgré l'importance des crédits du plan de relance destinés au transport aérien, les moyens mobilisés pour soutenir la transition écologique des aéroports demeurent insuffisants. Il en va de même des mesures de compensation des pertes de recettes de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

1. Les aéroports face au défi de la transition écologique

Comme tous les acteurs du transport aérien, **les aéroports français ont été durement touchés par la crise sanitaire** et l'effondrement durable du trafic aérien. Leur situation financière s'est dégradée, en raison de la diminution massive de leurs recettes et de l'importance de leurs coûts fixes. Au plus fort de la crise, les exploitants ont été contraints de puiser dans leur trésorerie et d'accroître leur endettement, entraînant une diminution significative de leurs investissements.

Compte tenu du niveau durablement réduit du trafic aérien, **la situation des exploitants d'aéroports pourrait ne pas s'améliorer avant plusieurs années**. Selon l'Union des aéroports français et francophones associés, auditionnée par les rapporteuses, les aéroports européens ne devraient pas récupérer leurs capacités d'investissement d'avant-crise avant 2032.

Or, **comme l'ensemble des acteurs du transport aérien, les exploitants d'aéroport ont à faire face au défi de la transition écologique**. Ils doivent accélérer leur propre « verdissement », en réduisant les émissions de gaz à effet de serre directement dues à leur activité, mais aussi adapter leurs infrastructures à l'arrivée des carburants alternatifs et des avions décarbonés, tout en continuant à améliorer la qualité de leur service, à accélérer leur numérisation et à adapter leurs capacités.

Les exploitants d'aéroport ont bénéficié des mesures de soutien générales mises en place par l'État pour les entreprises mises en difficulté par la crise sanitaire, notamment l'activité partielle. Néanmoins, **à ce stade, les crédits du plan de relance semblent peu accessibles aux aéroports**. Dans ce contexte, les rapporteuses spéciales appellent à ce que les appels à projets financés par le plan de relance puissent être élargis aux exploitants d'aéroport et inclure des mesures de soutien à la transition écologique du secteur, notamment pour les inciter à adapter leurs infrastructures à l'arrivée des avions fonctionnant à l'énergie électrique ou à l'hydrogène et aux biocarburants.

2. La taxe d'aéroport

Les coûts fixes qui pèsent sur les finances des exploitants d'aéroports sont en partie dus à des exigences réglementaires. Il s'agit, notamment, des obligations de maintenance des équipements et installations ou de la mise en œuvre des mesures sanitaires. Il s'agit aussi de **mettre en œuvre des missions de sécurité** (prévention des incendies et des périls animaliers) **ou de sûreté** (contrôle des passagers, contrôle des bagages, surveillance des accès aux zones réservées), **imposées par l'État** et qui impliquent des coûts non négligeables à la fois en termes d'équipements (par exemple, les portiques de sécurité) et en termes de personnels.

Afin de financer les dépenses qu'ils engagent pour réaliser ces missions de sécurité et de sûreté, exercées au nom de la puissance publique, **les exploitants d'aéroports perçoivent pour le compte de l'État la taxe d'aéroport** ⁽¹⁾ due par les compagnies aériennes à raison du nombre de passagers ou de la masse de fret embarqués. Néanmoins, 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.

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 ⁽²⁾. Le dispositif a également été reconduit à hauteur de 250 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finances pour 2021.

Ces avances visent à combler le déficit de trésorerie des exploitants d'aéroports dans l'attente d'une reprise du trafic aérien qui permettra de couvrir à nouveau le coût de ces missions qu'ils préfinancent. En outre, elles visent à éviter une hausse des tarifs de la taxe d'aéroport, qui viendrait pénaliser 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.

Néanmoins, **le montant des avances consenties par l'État n'est pas suffisant pour couvrir l'intégralité des pertes subies** par les exploitants d'aéroports au titre de leurs missions de sécurité et de sûreté. En 2021, ces pertes atteindraient 350 millions d'euros, soit 100 millions d'euros de plus que le dispositif voté en loi de finances. D'après les informations transmises aux rapporteuses, le montant des avances prévues pour 2021 devrait être réévalué selon l'actualisation du besoin de financement au 31 décembre 2021.

(1) *Créée par l'article 136 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, elle est prévue à l'article 1609 quaterdecies du code général des impôts.*

(2) *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.*

Les rapporteuses spéciales notent qu'**aucune mesure de soutien n'est prévue dans le projet de loi de finances pour 2022**. Or, dans un contexte où le niveau de trafic demeure durablement en dessous de son niveau de 2019, et malgré les efforts des exploitants d'aéroport, la forte rigidité des dépenses pour les missions de sécurité et de sûreté ne leur permettra pas de revenir à l'équilibre avant 2023 ou 2024. Le coût des missions de sécurité et de sûreté sera d'ailleurs amené à augmenter en raison de la mise en place du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), qui implique l'installation de kiosques de préenregistrement particulièrement coûteux.

Toutefois, d'après les informations transmises par la DGAC, d'autres mesures sont à l'étude :

– il est envisagé de faire évoluer la part contributive des aéroports bénéficiaires du système de solidarité entre aéroports en augmentant le plafond tarifaire des aéroports de la classe 3 de 14 euros à 15 euros. Il s'agirait de mieux responsabiliser les aéroports bénéficiaires de la péréquation en les incitant à mieux maîtriser leurs dépenses, mais aussi d'alléger les tensions sur la « majoration » qui pèsent sur les autres aéroports non bénéficiaires du système de péréquation ;

– il pourrait aussi être décidé de faire évoluer les critères d'éligibilité des aéroports à la taxe d'aéroport ⁽¹⁾ afin d'éviter que la diminution du trafic aérien ne prive certains aéroports de la possibilité de se faire rembourser leurs dépenses liées aux missions de sécurité et de sûreté.

Les rapporteuses spéciales tiennent à rappeler que, **dans le contexte actuel, toute augmentation de la fiscalité conduirait nécessairement à dégrader la compétitivité des aéroports français**, sur un marché où les compagnies aériennes ont la faculté de déplacer facilement et rapidement leurs routes à l'étranger. En outre, les avances consenties en 2020 et 2021 devront être remboursées entre 2024 et 2030, ce qui risque de peser durablement sur la capacité d'investissement des aéroports.

(1) L'appréciation du coût unitaire par passager prendrait en compte les quatre dernières années connues, en remplacement d'une moyenne triennale.

3. La taxe sur les nuisances sonores aériennes

L'effondrement du trafic aérien a également eu un impact significatif sur les recettes de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA) ⁽¹⁾, recouvrée par la DGAC mais perçue par certains aéroports et aérodromes ⁽²⁾ pour financer l'aide aux travaux d'insonorisation des bâtiments et habitations situés autour de ces aéroports. Il s'agit d'un dispositif essentiel pour permettre de diminuer les effets de l'exposition des populations au bruit aérien.

Les hausses de tarifs décidées en 2019 pour répondre aux besoins de financement croissants n'ont pas pu se concrétiser par des recettes supplémentaires. En temps normal, la TNSA est perçue dans la limite d'un plafond de 55 millions d'euros ⁽³⁾. La taxe étant assise sur le décollage des aéronefs dont la masse au décollage excède 2 tonnes dans les aéroports concernés, **l'effondrement du trafic aérien en 2020 et 2021 conduit à des pertes de recettes massives, estimées par la DGAC à environ 60 millions d'euros, soit plus d'une année de recettes.** En y ajoutant la prévision de perte de recettes pour 2022, le déficit sur trois ans atteindrait 82 millions d'euros.

Or, la crise n'a pas freiné les besoins d'insonorisation, qui demeurent nécessaires pour améliorer les conditions de vie et le quotidien de plusieurs milliers de personnes. Il est vrai que le nombre de passagers transportés demeure encore très loin de son niveau de 2019 ; toutefois, le nombre d'aéronefs en vol est plus conséquent, notamment s'agissant des avions de fret, qui opèrent souvent la nuit, mais aussi des vols liés à la formation et au maintien des qualifications des pilotes. En outre, la baisse des dépenses constatées en 2020 et 2021 résulte uniquement du ralentissement du traitement des dossiers et des travaux d'insonorisation durant les périodes de confinement.

En réalité, **le stock des demandes d'aide à l'insonorisation, déjà important dans certains aéroports avant la crise, s'est dangereusement accru dans tous les aéroports.** La situation est désormais critique pour les aéroports de Roissy Charles-de-Gaulle et de Toulouse-Blagnac. Elle se tend également dans les aéroports qui n'étaient pas confrontés à des retards avant la crise, comme à Orly. Dans certains cas, le délai d'attente entre le dépôt d'un dossier et la réalisation effective des travaux d'insonorisation peut désormais atteindre dix ans... On comprend pourquoi certains riverains d'un aérodrome renoncent même à déposer un dossier !

(1) Créée par l'article 19 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, elle est prévue à l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts

(2) 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.

(3) Ce plafond, fixé au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012, a été relevé de 47 à 55 millions d'euros dans la loi de finances rectificative pour 2016.

La rapporteure spéciale Zivka Park s'était déjà fortement mobilisée en 2020. Rien n'a été fait depuis. **Même le rapport que le Gouvernement était pourtant tenu de remettre au Parlement avant le 30 avril 2021, en application de l'article 226 de la loi de finances pour 2021, n'a toujours pas été remis.** À ce stade, aucune des solutions potentiellement exploitables n'a été envisagée, ni l'élargissement au niveau réglementaire des critères d'antériorité, ni l'utilisation d'une partie de l'enveloppe consacrée au dispositif Ma Prime Rénov' pour financer les travaux d'insonorisation, ni une compensation budgétaire à la hauteur des pertes subies. Dans ce contexte, les rapporteures spéciales ne peuvent qu'appeler une nouvelle fois le Gouvernement à agir rapidement pour protéger nos concitoyens riverains des aéroports et rattraper les retards pris depuis 2020.

Selon les informations qui leur ont été transmises, **il est envisagé d'apporter une réponse financière aux pertes de recettes de la TNSA dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion pour 2021**, afin de compenser une partie de la baisse du rendement de la taxe sur la période 2020-2022. Pour être à la hauteur de l'enjeu, cette éventuelle compensation budgétaire devra être suffisante au regard des pertes de recettes subies sur la période.

ANNEXE : LA MODERNISATION DES SYSTÈMES DE NAVIGATION AÉRIENNE

La modernisation de la navigation aérienne repose, d'une part, sur des investissements considérés comme critiques portant sur des systèmes absolument nécessaires pour permettre à la DSNA d'assurer les services de navigation aérienne, et dont le vieillissement voire l'obsolescence justifient leur remplacement par de nouveaux systèmes plus performants. Elle comprend, d'autre part, des investissements fondés non pas sur un besoin 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.

1. LA MODERNISATION DES SYSTÈMES CRITIQUES

● **La modernisation des systèmes critiques de la DSNA concerne en premier lieu les systèmes de gestion du trafic aérien (ou ATM pour *air traffic management*), qui sont le cœur de l'infrastructure technique de la navigation aérienne.**

Le retrait du système historique CAUTRA commencera mi-2023 pour s'achever en 2027. Le maintien en condition opérationnelle du système CAUTRA continuera de générer des investissements significatifs jusqu'à son abandon intégral.

En parallèle, la DSNA déploie deux nouveaux systèmes de nouvelle génération : le système 4-FLIGHT pour le contrôle en route et le système SYSAT pour le contrôle d'approche et de tour. Ils sont conçus pour intégrer le système de traitement avancé des données de vols COFLIGHT, qui vient remplacer le système de traitement de plan de vol intégré à CAUTRA. La mise en service de 4-FLIGHT s'accompagne donc de la mise en service de COFLIGHT.

Le **système 4-FLIGHT** pour le contrôle en route doit permettre de développer des fonctionnalités qui étaient limitées par le système historique, notamment les évolutions prévues par la feuille de route réglementaire SESAR, comme le développement de services transfrontaliers en matière de *free route*). Il vise aussi à augmenter la performance du service afin d'éviter les problèmes de capacité rencontrés pendant la période de forte croissance du trafic aérien avant la crise de 2020. En effet, ces problèmes conduisaient les compagnies à contourner les espaces aériens saturés, augmentant ainsi leur empreinte environnementale.

En 2022, un jalon crucial du déploiement de 4-FLIGHT doit avoir lieu, avec une mise en service opérationnelle dans deux centres en route de la navigation aérienne (CRNA) : Reims au premier semestre et Aix au second semestre.

Le **programme SYSAT** pour le contrôle d'approche et de tour a été divisé en deux groupes. Pour le groupe 1, qui regroupe les aéroports parisiens, le déploiement de la version logiciel en environnement test est prévu pour fin 2021 et en environnement opérationnel pour le premier semestre 2022. S'agissant du groupe 2 consacré aux aéroports régionaux métropolitains, il a été décidé, dans le cadre de l'inflexion de la trajectoire budgétaire, de replanifier les investissements sur cinq ans au lieu de trois et de reporter le déploiement de 2023 à 2025.

La modernisation des systèmes ATM se décline également dans les collectivités d’outre-mer. Le **projet SEAFLIGHT** a été lancé en 2014 sous la forme d’un accord-cadre qui vise à acquérir un produit auprès d’un industriel unique et à l’adapter à l’environnement régional, technique et opérationnel de chaque site dans le périmètre du projet : Antilles (Guadeloupe et Martinique), Guyane, Océan indien (La Réunion et Mayotte) et Nouvelle-Calédonie.

Un premier projet a permis la mise en service du contrôle aérien en route océanique de Cayenne en 2018. Le projet suivant, en cours de réalisation, concerne la modernisation du contrôle d’approche et de tour aux Antilles et à Cayenne, avec les dépenses d’investissement correspondantes prévues pour 2023 et 2024. Les projets futurs bénéficieront à la Nouvelle-Calédonie et à La Réunion⁽¹⁾. Bien que hors du champ de l’accord-cadre, le renouvellement du système ATM de Polynésie fait l’objet d’une étude à l’occasion de la fin, en 2023, du contrat de maintenance du système actuel datant de 2007.

Crédits correspondants :

(en millions d’euros)

Programme	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022
CAUTRA	40,30	32,55	32,50	29,60
4-FLIGHT	53,20	49,00	55,70	60,00
COFLIGHT	29,01	34,67	20,42	25,90
SYSAT	61,04	35,24	9,38	32,46
SEAFLIGHT	1,93	1,80	2,19	1,94

● Les liaisons télécom et les systèmes de communication vocale constituent également des composantes critiques.

Pour les **liaisons télécom**, les investissements réalisés en 2021 et prévus pour 2022 visent à accroître la résilience des réseaux de communication tout en optimisant leur coût global par rapport aux liaisons historiques. Le volume total d’investissements dans ce domaine intègre, pour un peu plus de la moitié, la location de liaisons télécom (soit 25 millions d’euros en 2022, dont 21 millions d’euros de dépenses du titre 3), laquelle ne peut être considérée comme de la modernisation. La démarche de modernisation correspondant à l’autre moitié du budget couvre notamment le déploiement d’infrastructures hautement sécurisées relatives à la cybersécurité (SECBOX), la sélection d’un deuxième opérateur pour doubler certaines liaisons et le démantèlement d’une première série de liaisons anciennes.

Pour les **systèmes de communication vocale**, les investissements de modernisation en cours – à distinguer des investissements consacrés à la maintenance, nécessaire pour des systèmes menacés d’obsolescence car opérés depuis plus de vingt ans – correspondent à leur remplacement progressif par les nouveaux systèmes NVCS (dédiés aux centres de contrôle en route et remplaçant ARTEMIS) et CATIA (pour les services d’approche et remplaçant RAIATEA). L’exercice 2022 prévoit notamment la réalisation d’une partie des dépenses correspondant à l’acquisition d’un troisième système NVCS pour le CRNA de Brest, réparties entre 2022 et 2023.

(1) Le projet consacré à La Réunion implique la réalisation de nouvelles infrastructures (tour et base technique) construites à cet effet. Les premières dépenses sont prévues en 2023.

● **Il convient enfin de citer au titre des investissements de modernisation des systèmes critiques** une partie des investissements de génie civil, quand ils visent à fournir un service nouveau ou amélioré (par exemple, la nouvelle vigie de Saint-Denis-de-la-Réunion, laquelle doit être livrée en 2025 et qui constitue en outre un prérequis à la mise en place d'un nouveau service d'approche opéré à distance pour l'aéroport de Dzaoudzi à Mayotte), quand ils visent à accompagner la modernisation d'un système technique (extension du bloc technique d'Orly en 2021, liée à la livraison du simulateur du programme SYSAT groupe 1) ou quand ils visent à assurer la mise en conformité d'infrastructures et ainsi la continuité du service (opération immobilière sur le site de Marseille-Provence dont une première étape est lancée d'ici fin 2021).

Crédits correspondants :

(en millions d'euros)

Programme	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022
Télécoms (hors location de liaisons)	29,46	18,80	20,3	14,61
Communications vocales	42,81	39,76	34,65	31,17
dont NVCS	7,04	13,64	10,23	9,13
dont CATIA	36,42	4,68	0	14,09
Génie civil	48,11	41,59	37,79	35,06

2. LA CONFORMITÉ RÉGLEMENTAIRE

● L'enjeu le plus urgent concerne les **services d'échange de données sol-bord (data link)**. Depuis mai 2020, la France est sous le coup d'une mise en demeure de la Commission européenne fondée sur le règlement (CE) n° 29/2009⁽¹⁾ – alors même que trois des quatre services *data link* sont opérationnels depuis 2016 dans l'ensemble de l'espace métropolitain et que le quatrième est opérationnel dans les espaces relevant des centres de Bordeaux et Brest depuis 2019. Une mise en demeure complémentaire a été déclenchée en février 2021, qui ne modifie que la base légale et non le fond du grief. Enfin, un avis motivé a été adressé par la Commission le 15 juillet 2021 pour demander une mise en conformité sous deux mois.

Des progrès significatifs ont été d'ores et déjà réalisés, avec la mise en service de l'envoi de clairances de contrôle vers les avions pour le CRNA d'Athis-Mons (soit dans un environnement papier) en juin 2021, ou sont prévus, avec un service similaire pour les CRNA de Reims et Aix-en-Provence à l'automne 2021 (également en environnement papier). En outre, le développement logiciel se poursuit pour assurer la mise en œuvre d'une dernière fonctionnalité résiduelle (demande de clairance par les pilotes, laquelle ne correspond qu'à 2 % de l'utilisation du service) et atteindre ainsi une pleine conformité courant 2022.

Crédits correspondants :

(en millions d'euros)

Programme	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022
Data Link	0,69	0,65	0,79	0,56

(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.

● L'objectif de reprise verte du trafic – désormais anticipée en 2024 – est à la fois de niveau gouvernemental et totalement partagé entre la DSNA et ses clients. En termes d'investissements, cet objectif se décline selon deux axes : le déploiement de la **navigation satellitaire basée sur la performance** (*performance-based navigation*) et la mise en œuvre du concept d'opérations SESAR de *free route airspace* en matière de structure d'espace aérien.

La navigation satellitaire permet de moderniser les équipements de navigation en rationalisant ceux de nature conventionnelle nécessitant des installations au sol : l'ensemble des équipements NDB ⁽¹⁾ seront retirés d'ici 2030 et les équipements VOR ⁽²⁾ seront reconfigurés en réseau minimal, conduisant à terme à une réduction de 84 à 52 unités ⁽³⁾. L'essentiel des décommissionnements intervient sur la période 2022-2024. Les équipements ILS ⁽⁴⁾ ont pour leur part déjà été constitués en réseau minimal. Par ailleurs, une première expérimentation de procédure visant à généraliser les descentes continues a eu lieu de janvier à avril 2021 sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, afin d'y préparer une mise en service pour la fin 2023.

Même si le *free route* ne constitue pas en tant que tel un système technique et ne génère donc pas des investissements spécifiques, sa mise en œuvre nécessite comme prérequis un certain nombre d'investissements localisés dans d'autres portefeuilles, notamment en termes de fonctionnalités des systèmes ATM (en particulier de 4-FLIGHT), d'extensions de génie civil ou de systèmes de communication vocale. La phase 1 du *free route* correspondant à une couverture de 50 % de l'espace aérien supérieur français doit être mise en œuvre fin 2021.

Les investissements menés au titre de la transition écologique répondent également à un objectif de mise en conformité avec la réglementation européenne. Les programmes de *free route* et de navigation satellitaire basée sur la performance ont des horizons réglementaires, respectivement, en 2025 et 2030, avec des jalons intermédiaires significatifs fin 2022 pour le premier et fin 2023 pour le second.

Crédits correspondants :

(en millions d'euros)

Programme	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022
Navigation	6,98	6,99	10,03	9,5

(1) Les balises non directionnelles constituent des aides à la navigation implantées notamment sur les axes d'atterrissage en support à certaines procédures d'approche des aéroports.

(2) Le VOR (pour VHF omnidirectional range) est un système de positionnement radioélectrique utilisé en navigation aérienne et fonctionnant avec les fréquences VHF (ou UHF pour les militaires). Le réseau de balises VOR sert en particulier de repère de navigation pour les phases de croisière des vols mais également à certaines procédures d'approche.

(3) Cette rationalisation du parc d'équipements VOR permettra en outre de lever les contraintes qui limitaient le déploiement de champs éoliens sur 22.400 km² à horizon 2030, dont 16.800 km² dès 2024. En revanche, le retrait total des équipements NDB n'entraînera pas la libération d'espaces potentiels supplémentaires pour l'installation de champs éoliens.

(4) Le système d'atterrissage aux instruments ou ILS (abréviation de l'anglais Instrument Landing System) est un moyen de radio-navigation utilisé pour l'approche de précision d'aéronefs en régime de vol aux instruments. Les ILS permettent en particulier les atterrissages tous temps sur les grands aéroports. Ils sont installés à proximité des pistes.

- La DSNA a lancé en 2018 un **programme dit *remote tower center* (RTC)**, fondé sur les nouvelles technologies numériques et visant, en plus du contrôle aérien d'aérodrome traditionnel opéré depuis une tour de contrôle, à proposer une alternative consistant à établir des centres de contrôle de tour à distance et regroupant le service de contrôle de plusieurs aéroports. De ce programme sont attendus des bénéfices en termes de rationalisation des ressources humaines, des équipements de navigation aérienne et des infrastructures immobilières, grâce à une adaptation de l'offre de services de la DSNA aux aérodromes avec un trafic commercial limité et saisonnier. L'aéroport de Tours Val-de-Loire devrait être le premier terrain à être contrôlé en mode RTC, à partir du premier centre RTC localisé à Toulouse, à partir de 2025-2026.

- Le **recours accru aux simulateurs de contrôle aérien** constitue un levier stratégique pour assurer la sécurité des opérations (maintien des compétences des contrôleurs aériens, tout particulièrement en période de faible trafic, à travers la simulation de pics de trafic ou de situations inhabituelles) ainsi que pour réduire la durée de leur formation initiale et mettre en œuvre la formation continue (en lien avec la mise en service de nouveaux systèmes ATM). Un développement de ces nouvelles capacités de simulation implantées régionalement (au niveau des services en charge du contrôle d'approche et d'aérodrome) est prévu en 2022.

- Enfin, certains investissements consacrés à la **cybersécurité** ont été accélérés, notamment pour les infrastructures hautement sécurisées (SECBOX). Leur rythme de déploiement a été doublé dès 2021, pour se poursuivre en 2022.

Crédits correspondants :

(en millions d'euros)

Programme	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022
RTC (tranche 1)	6,58	1,74	0	2,47
Simulateurs	2,90	1,70	1,70	2,90
SECBOX	4,33	2	0,42	2,60

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures 30, le jeudi 21 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et entendu Mmes Marie Lebec et Zivka Park, 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.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

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

Après avoir rejeté plusieurs amendements de crédits, la commission a, suivant l'avis favorable des rapporteuses, adopté les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURES SPÉCIALES

(par ordre chronologique)

Alliance 4F (*) :

- M. Raphaël Doutrebente, président directeur général d’Europorte
- M. Aurélien Barbé, délégué général du Groupement national des transports combinés
- M. Franck Tuffereau, coordinateur 4F et délégué général de l’Association française du rail

Vinci Airports (*) :

- M. Nicolas Notebaert, directeur général de Vinci Concessions, président de Vinci Airports
- M. Maumon de Longeviale, directeur administratif et financier
- Mme Valérie Vesque-Jeancard, directrice déléguée France, Chili et République dominicaine, et présidente de Vinci Railways

Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB) :

- M. Olivier Schneider, président

Île-de-France Mobilités :

- M. Laurent Probst, directeur général
- Mme Carole Anselin, directrice chargée des finances
- Mme Christelle Ragot-Blin, cheffe du département des finances et du contrôle de gestion

SNCF (*) :

– M. Laurent Trévisani, directeur général délégué chargé de la stratégie et des finances

– Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire de la SNCF

– M. Nicolas Gindt, président de Forwardis holding, directeur chargé de la stratégie de Rail logistics Europe

– Mme Nina Dhenneulin, cheffe de publicité

Aéroports de Paris (ADP) (*) :

– Mme Amélie Lummaux, directrice du développement durable et des affaires publiques

– M. Mathieu Cuip, adjoint au directeur des affaires publiques

Société du Grand Paris :

– M. Jean-François Monteils, président du directoire

– M. Frédéric Brédillot, membre du directoire

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

– M. Alexis DEGOUY, directeur général

Haropa Port (*) :

– M. Antoine Berbain, directeur général délégué

Association des professionnels de l'immobilier logistique (Afilog) (*) :

– M. Claude Samson, président

– Mme Diana Diziain, directrice déléguée

– M. Victor Lailler, consultant en affaires publiques

– M. Olivier Barge, co-président de la commission de l’innovation, directeur de l’innovation chez Progolis

– M. Laurent Payet, président de Payet éco initiatives

– Mme Estelle Hassen, responsable environnement chez AConstruct

Easyjet (*) :

– M. Bertrand Godinot, directeur général France et Pays-Bas

– M. Léo Cogos, conseil

Air France – KLM (*) :

– Mme Marianne Sieg de Maintenant, directrice des affaires internationales et institutionnelles

– M. Aurélien Gomez, directeur des affaires publiques

Voies navigables de France (VNF) :

– M. Thierry Guimbaud, directeur général

– M. Laurent Hénart, président du conseil d’administration

– Mme Muriel Mournetas, chargée des relations institutionnelles

– M. Charles Belard, directeur juridique, économique et financier

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) :

– M. Gilles Leblanc, président

– M. Philippe Gabouleaud, secrétaire général

– M. Alexandre Neveu, consultant Grayling

Cabinet du ministre chargé des transports :

– M. Florian Weyer, directeur adjoint du cabinet

– Mme Claire Le Deuff, conseillère parlementaire

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

- M. Marc Papinutti, directeur général
- Mme Isabelle Andrivon, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie

Direction générale de l'aviation civile (DGAC) :

- M. Damien Cazé, directeur général
- M. Marc Borel, directeur du transport aérien
- M. M. Florian Guillermet, directeur des services de la navigation aérienne
- Mme Marie-Claire Dissler, secrétaire générale
- M. Édouard Gauci, adjoint à la secrétaire générale
- Mme Géraldine Cecconi, sous-directrice des affaires financières et du contrôle de gestion au secrétariat général

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

- M. Thomas Juin, président de l'UAF
- M. Nicolas Paulissen, délégué général

Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) (*) :

- M. Laurent Timsit, délégué général

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