



N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024.

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 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 15

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteuse spéciale : MME CHRISTINE ARRIGHI

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE....	9
DONNÉES CLÉS	11
INTRODUCTION	13
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS TERRESTRES	15
I. LE CONTEXTE : FACE AUX CARENCES BIEN CONNUES DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS ACTUELLE DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE, DES INVESTISSEMENTS MASSIFS SONT INDISPENSABLES .	15
A. UNE PLURALITÉ D'ACTEURS	15
B. UN RÉSEAU FERROVIAIRE CONFRONTÉ À DE MULTIPLES DÉFIS.....	16
1. Un réseau raccourci et vieillissant	16
2. Un réseau qui doit être entretenu	17
C. UNE TRAJECTOIRE PRÉVISIONNELLE D'INVESTISSEMENTS TRÈS INSUFFISANTE.....	18
1. Un contrat de performance indigent	18
2. Des propositions de correction ambitieuses.....	18
3. Des annonces gouvernementales trompeuses	19
a. Une ambition de façade.....	19
b. Une mise en œuvre très poussive	19
c. Un plan de financement lacunaire et peu crédible.....	19
D. DES CIRCUITS BUDGÉTAIRES COMPLEXES QUI NUISENT À L'APPRÉCIATION DES POLITIQUES EN FAVEUR DES TRANSPORTS ..	21
1. Une appréciation ancienne de la rapporteure spéciale.....	21
2. Une analyse partagée par la Cour des comptes et le Gouvernement	21
3. Des efforts à saluer en 2024.....	22

II. LE BUDGET DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE	22
A. UNE CAISSE DE FINANCEMENTS ANTIDÉMOCRATIQUE	22
1. Un opérateur sans autonomie.....	22
2. Une violation des principes démocratiques	23
3. Une évolution souhaitable pour une meilleure transparence budgétaire	24
B. DES RECETTES EN CHUTE	25
1. Des recettes globales en baisse de 18 % en 2025	25
2. Les taxes affectées	26
a. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	26
b. La taxe de solidarité sur les billets d'avion	27
c. La taxe d'aménagement du territoire	28
d. La taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance	28
3. D'autres ressources diverses	29
a. La redevance domaniale.....	29
b. La contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroute....	30
c. Une partie du produit tiré des amendes des radars	31
C. LA DÉPLORABLE OPACITÉ DES DÉPENSES	31
1. Pour 2025, de simples « perspectives » extrêmement lacunaires	31
2. Des ordres de grandeur qui se dégagent sur le long terme	31
III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS	32
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	32
1. Des crédits budgétaires en hausse en autorisations d'engagement mais stables en crédits de paiement.....	32
a. Les autorisations d'engagement	33
b. Les crédits de paiement.....	33
2. Des fonds de concours en chute.....	33
3. La prise en compte de la régulation budgétaire intervenue en cours d'année 2024 ne modifie pas la substance de ces constats	34
4. Des dépenses fiscales élevées et défavorables à l'environnement.....	34
a. Le tarif réduit sur le gazole pour le transport routier de marchandises.....	34
b. Des dépenses fiscales méconnues mais contestables.....	35
c. Les tarifs réduits d'accise sur les biocarburants	35
d. Une incitation bienvenue à l'utilisation des transports collectifs.....	36
B. LES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES : UN INVESTISSEMENT TRÈS INSUFFISANT DANS LE RÉSEAU	36

1. Les crédits budgétaires de l'action 41 : une augmentation corrélée à celle des péages ferroviaires	36
2. Les fonds de concours de l'action 41.....	37
a. Les fonds de concours issus de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France : le financement des contrats de plan État-région	38
b. Les fonds de concours issus du groupe SNCF	39
3. La sécurité ferroviaire	40
C. LE FRET FERROVIAIRE : DES OBJECTIFS AMBITIEUX, DES MOYENS PAS À LA HAUTEUR	40
1. Un mode de transport écologique dont la part modale est insuffisante	40
a. Un mode de transport écologique	40
b. Une part modale insuffisante.....	41
c. Le corollaire : le développement du fret routier	42
2. Diverses aides à l'exploitation dont la hausse annoncée est exagérée.....	45
3. Les investissements dans les infrastructures de fret	47
4. Une procédure sensible : les négociations entre l'État et la Commission européenne au sujet de Fret SNCF	47
D. LES TRANSPORTS COLLECTIFS	49
1. Un nécessaire développement qui passe par une réponse aux difficultés des autorités organisatrices de la mobilité.....	49
a. Le développement des transports collectifs est une nécessité écologique et sociale ...	49
b. Le défi du financement, notamment des dépenses de fonctionnement.....	49
2. Les contributions de l'État au financement des transports collectifs.....	50
a. Les contrats de plan État-région	50
b. Les appels à projets.....	50
3. Le défi des services express régionaux métropolitains.....	51
a. Des projets ambitieux	51
b. Un calendrier très incertain et révélateur de l'inertie gouvernementale	51
c. Des défis multiples.....	52
4. Les transports collectifs en Île-de-France.....	54
a. Île-de-France mobilités	54
b. La Société des grands projets	54
5. L'exploitation des trains d'équilibre du territoire	56
a. Des liaisons nationales subventionnées par l'État	56
b. Des investissements nécessaires.....	57
c. Les trains de nuit.....	58
6. La compensation des tarifs sociaux ferroviaires : l'absence de renouvellement des crédits en faveur du passe rail.....	59

a. Une promesse du Président de la République dénaturée.....	59
b. Un non-renouvellement préjudiciable	60
E. LES MOBILITÉS ACTIVES	60
1. Le vélo : des financements en chute libre.....	60
2. La marche : aucun financement pour la « première des mobilités »	62
3. Les financements issus des dotations de soutien à l’investissement des collectivités territoriales	62
F. LE TRANSPORT FLUVIAL.....	62
1. Un mode de transport pour lequel un soutien accru serait légitime.....	62
a. Un mode de transport vertueux	62
b. Une part modale insuffisante.....	63
2. Voies navigables de France : un budget constant mais invariablement insuffisant	63
a. Deux missions essentielles	63
b. Des recettes diversifiées.....	64
c. Des dépenses marquées par les investissements.....	65
G. LE TRANSPORT ROUTIER	66
1. Le développement des routes.....	66
2. L’entretien des routes.....	66
3. Les crédits de l’action 50 <i>Transport routier</i>	67
H. LES FONCTIONS SUPPORT	67
1. Une action dépourvue de crédits de personnels.....	67
2. L’Autorité de régulation des transports : une nécessaire revalorisation de la subvention	68
3. Une bonne idée encore à l’état de projet : le titre unique	68

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

71

I. LE BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

71

A. DES RECETTES EN HAUSSE	71
1. Des recettes diverses.....	71
a. Les redevances de navigation aérienne	71
b. Les redevances de surveillance et de certification.....	72
c. La taxe de l’aviation civile	72
2. Des recettes globales en augmentation	73
3. Une trajectoire de désendettement plus ambitieuse	73
B. L’ÉVOLUTION DES DÉPENSES	74
1. L’évolution globale.....	74
a. Des dépenses plurielles	74

b. Des dépenses en hausse modérée	75
2. Les évolutions pour les deux principaux programmes	76
a. Le programme 612 Navigation aérienne.....	76
b. Le programme 613 Soutien aux prestations de l'aviation civile	76
II. LE BUDGET DE L'ACTION 52 TRANSPORT AÉRIEN DU PROGRAMME 203	77
A. LE FINANCEMENT DES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ...	78
1. Des liaisons aériennes subventionnées par l'État	78
2. Une utilité douteuse	78
B. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	79
III. SUR LA LIMITATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU TRANSPORT AÉRIEN, DE BELLES PAROLES, DES ACTES PAS À LA HAUTEUR.....	80
A. UN CONSTAT PARTAGÉ	80
B. LES SOUTIENS DE L'ÉTAT AU SECTEUR POUR LIMITER SON IMPACT ENVIRONNEMENTAL.....	80
1. Les biocarburants	81
2. L'avion sobre	81
3. La nécessaire maîtrise de la demande.....	82
C. DIVERS AVANTAGES FISCAUX CONTESTABLES ET COÛTEUX	82
1. Un éventail de privilèges	82
2. Un chiffre conséquent	82
3. Une solution simple	83
D. DES MESURES DE CONTRAINTE À LA PORTÉE LIMITÉE	83
1. L'interdiction des vols quand il existe une alternative en train : une bonne idée dénaturée et réduite à de l'affichage	83
2. Le marché du carbone européen : des améliorations tardives, des failles persistantes	85
3. L'obligation de compensation des émissions du secteur aérien	85
E. LES AIDES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX AÉROPORTS..	86
1. Des conditions peu restrictives	86
2. Une aberration écologique	86
IV. TRANSPORT AÉRIEN ET ÉGALITÉ DES CITOYENS	87
A. LA NÉCESSAIRE LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉRIENNES	87
B. LA MOBILITÉ DES CITOYENS ULTRAMARINS	87
1. Des objectifs législatifs ambitieux	88
2. Une réalité plus nuancée	89
a. Des liaisons très onéreuses depuis et vers la métropole.....	89
b. Des liaisons internes à améliorer	90

c. L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, un opérateur à rendre plus accessible..	91
3. Des propositions ambitieuses.....	91
ANNEXE I : CONSTATS ET EXPLICATIONS SUR LE PRIX TROP ÉLEVÉ ET CROISSANT DES BILLETS DE TRAIN	93
I. UN CONSTAT STATISTIQUE.....	93
II. UNE CAUSE MAJEURE : LES PÉAGES FERROVIAIRES	93
A. UNE RESSOURCE ESSENTIELLE POUR SNCF RÉSEAU	93
B. UNE TRAJECTOIRE À LA HAUSSE QUI SERA RÉPERCUTÉE DANS LE PRIX DES BILLETS.....	94
III. D'AUTRES CAUSES DIVERSES.....	95
A. LES PRATIQUES D'OPTIMISATION COMMERCIALE DE SNCF VOYAGEURS	95
B. L'EXIGENCE DE RENTABILITÉ DES LIGNES À GRANDE VITESSE.....	95
1. Les TGV financent le réseau ferroviaire.....	95
2. Les TGV financent les avantages fiscaux des transporteurs routiers	96
IV. UNE CAUSE FALLACIEUSE : LES SUPPOSÉS AVANTAGES SOCIAUX DES SALARIÉS DE LA SNCF.....	96
ANNEXE II : LES MESURES PRISES POUR REMÉDIER AUX DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS SUR LA LIGNE DE TRAIN PARIS — CLERMONT-FERRAND	99
I. À COURT TERME : UN PLAN D'URGENCE.....	99
A. LES MESURES POUR « MIEUX PRÉVENIR LES INCIDENTS ».....	99
B. LES MESURES POUR « MIEUX GÉRER LES INCIDENTS ».....	99
II. À LONG TERME : LE PROGRAMME DE RÉGÉNÉRATION DES INFRASTRUCTURES.....	100
EXAMEN EN COMMISSION	101
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	159

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

La hausse des autorisations d'engagement (AE) du programme 203 *Infrastructures et services de transports* résulte de la préparation du marché de mise en concurrence de l'exploitation de deux lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) en 2025. **Il ne s'agit donc nullement de crédits nouveaux en faveur d'infrastructures ou même de services de transports.**

Les hausses de crédits de paiement (CP) découlent de la revalorisation annuelle des péages ferroviaires, qui sont pour partie acquittés par l'État. Ces hausses de péages alimenteront certes les ressources de SNCF Réseau, mais **il est à craindre que les autorités organisatrices des transports concernées ne les répercutent dans le prix du billet**, à la charge des voyageurs.

Les évolutions significatives sont davantage à rechercher dans les fonds de concours. En effet, les crédits figurant sur le programme 203 sont complétés chaque année par des montants élevés de fonds de concours, en provenance notamment de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). **Or les recettes de l'AFITF devraient diminuer significativement.** Corrélativement, les fonds de concours attendus sur le programme (hors action 43 *Ports*) sont attendus en baisse de 22 % en AE et 6 % en CP, soit près d'**un milliard d'euros en moins pour les investissements dans les infrastructures de transports.**

Tous les secteurs de transports seront affectés par ces réductions de crédits. Ainsi, les infrastructures ferroviaires régionales perdraient 373 millions d'euros en AE, le vélo 304 millions d'euros, le réseau routier 201 millions d'euros, les infrastructures de transports collectifs en Île-de-France 130 millions d'euros et celles de fret ferroviaire 75 millions d'euros. De surcroît, la baisse des fonds de concours serait encore plus forte si, dans le même temps, celui escompté du groupe SNCF ne croissait pas de 258 millions d'euros. Dans la mesure où les bénéficiaires du groupe SNCF sont alimentés par les marges que la filiale SNCF Voyageurs dégage de l'exploitation des TGV, des dégradations de la qualité de service ou de nouvelles hausses de prix sont à redouter, dégradant ainsi leur attractivité par rapport à une alternative aérienne.

Le financement des services express régionaux métropolitains (SERM) souffre d'une particulière atonie. Interrogé sur ce sujet par la rapporteure spéciale, le Gouvernement a répondu : « cette conférence sera organisée cet hiver, dans un calendrier qui reste à préciser, en lien avec le Parlement ».

Pour le BACEA, la hausse modérée des crédits (5 % en CP) découle du nouveau protocole social, d'une hausse de recrutements de contrôleurs aériens afin d'anticiper de nombreux départs à la retraite ainsi que de divers investissements et modernisations.

Pour la troisième année consécutive à cette période de l'année, la rapporteure spéciale répète les mêmes constats : l'urgence climatique n'attend pas, la justice sociale non plus ; des politiques de mobilités adaptées à ces enjeux doivent donc être mises en place au plus vite.

Depuis deux ans, une nouveauté est intervenue : le Gouvernement s'est rallié, dans les paroles, à ses analyses et à ses propositions. Le débat public est désormais inondé de propositions de bon sens : passe rail, relance des trains de nuit, investissements dans le réseau ferroviaire, promotion du vélo, taxation des transports aérien et routier.

Malheureusement, **ces engagements ne trouvent que des traductions budgétaires de façade**, dérisoires face à l'ampleur des défis auxquels l'humanité et la société française sont confrontées. Souvent, les annonces restent sans lendemain (100 milliards d'euros pour le ferroviaire, 800 millions d'euros pour le train de nuit), parfois elles sont vidées de leur sens tout en conservant leur dénomination trompeuse (passe rail, interdiction des vols en l'absence d'alternative ferroviaire).

La nouveauté en 2025 est le contexte budgétaire présenté comme contraint et au nom duquel des baisses drastiques de crédits affectent l'AFITF. **Le contexte budgétaire n'est contraint que parce que le Gouvernement préfère se complaire dans cette contrainte que de prendre les mesures justes et nécessaires.** En matière de transports, il s'agit de taxer les jets privés, le kérosène, les transporteurs routiers. Ces décisions nécessitent certes du courage. En leur absence, on aboutit toutefois aux conséquences dramatiques du budget présenté cette année : des coupes massives pour tous les transports qui permettraient de concilier transition écologique et justice sociale.

Plutôt que de s'épandre en lapalissades comme « les transports desservent des lieux et relient des gens »⁽¹⁾, la rapporteure spéciale invite le Gouvernement à doter enfin les transports à faible impact environnemental des moyens idoines. Les transports représentent un tiers des émissions de gaz à effet de serre de notre pays. Il est crucial d'agir sans attendre pour limiter leur impact environnemental. Les exercices budgétaires se succèdent, mais le constat demeure inchangé : année après année, ce budget reste en deçà des enjeux et bien loin des exigences que le contexte impose.

(1) Ouest-France.fr, « Le ministre des Transports, François Durovray, annonce un « plan national de cars express », 12 octobre 2024, Mathilde Golla et Stéphane Vernay.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS COUVERTS PAR LE RAPPORT SPÉCIAL *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT ; CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS* ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2023-2024	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2023-2024
Programme 203 hors action 43	4 252	4 888	+ 15 %	4 289	4 383	+ 2 %
Programme 612 (BACEA)	836	629	- 25 %	653	676	+ 3 %
Programme 613 (BACEA)	1 567	1 716	+ 10 %	1 560	1 636	+ 5 %
Programme 614 (BACEA)	48	51	+ 5 %	50	53	+ 5 %
Total	6 703	7 284	+ 9 %	6 552	6 748	+ 3 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2025.

(1) Pour ce tableau comme pour tous ceux du présent rapport spécial, il est rappelé que l'arrondi de la somme n'est pas toujours égal à la somme des arrondis.

INTRODUCTION

Le dérèglement climatique est sans conteste le défi le plus pressant auquel l'humanité est confrontée. Comme la rapporteure spéciale l'avait montré l'an passé ⁽¹⁾, il aura des conséquences très concrètes pour tous, en aggravant les phénomènes météorologiques extrêmes.

Or le secteur des transports est à l'origine de près d'un tiers de l'ensemble des émissions nationales (32 % en 2022) ⁽²⁾ et, si en 2022 les émissions totales de gaz à effet de serre de la France ont diminué de 2,7 %, les transports sont le seul secteur où ces émissions ont augmenté (+ 2,3 % par rapport à 2021) ⁽³⁾, près d'un tiers de cette hausse étant lié à l'aviation domestique. L'Autorité de régulation des transports (ART) en tire le constat que « *le secteur des transports suit une trajectoire appelant d'importantes mutations des pratiques de mobilités et des efforts considérables en matière de décarbonation du secteur afin de répondre à l'urgence climatique* » ⁽⁴⁾.

Ces « importantes mutations » consistent en la promotion des transports à faible impact environnemental, alors que la rapporteure spéciale avait montré l'an dernier qu'un Paris – Nice en avion a le même impact environnemental que 51 Paris – Nice en voiture et 98 Paris – Nice en TGV ⁽⁵⁾. Pourtant, la part modale des transports ferrés n'atteint que 12 % en 2022, témoignant des insuffisances des politiques publiques actuellement mises en œuvre pour atteindre les objectifs ambitieux que l'État s'est lui-même fixés. La loi dite « climat et résilience » ⁽⁶⁾ fixe en effet une cible de part modale du transport ferroviaire de voyageurs de 17 % en 2030 et de 42 % en 2050 ⁽⁷⁾.

(1) *Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 13.*

(2) *Autorité de régulation des transports (ART), rapport « Le transport de voyageurs en France, volume III », avril 2024, p. 11.*

(3) *ART, rapport « Le transport de voyageurs en France, volume III », avril 2024, p. 23.*

(4) *ART, rapport « Le transport de voyageurs en France, volume III », avril 2024, p. 24.*

(5) *Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 14.*

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

(7) *Article 143 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.*

PARTS MODALES DES DIVERS MODES DE TRANSPORT INTÉRIEUR DE VOYAGEURS EN FRANCE EN 2022

	(en %)
	Part modale
Véhicules particuliers	82
Transports ferrés	12
Autocars, autobus et tramways	5
Avion	1

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés des transports édition 2024 », mars 2024, p. 6.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale souligne que « l'aviation est l'une des industries les plus inéquitables et les plus dangereuses pour le climat »⁽¹⁾, « les ménages les plus aisés (quintile 5) voyageant 7 fois plus en avion que les ménages les moins aisés (quintile 1) » ; quant aux jets privés, utilisés par une infime minorité de la population, ils sont à eux seuls responsables de 2 % des émissions du secteur aérien⁽²⁾. Pourtant, le dérèglement climatique concernera tout le monde, indépendamment de la responsabilité de chacun.

C'est donc sous le double prisme de leurs impacts écologiques et sociaux que la rapporteure spéciale analysera les politiques publiques conduites en matière de transports.

Note sur la rédaction du présent rapport

Le projet de loi de finances pour 2025 est le troisième analysé par la rapporteure spéciale, à la suite de sa désignation en ce sens par la commission des finances, sur le thème des transports.

La rapporteure spéciale a désormais conduit, dans le cadre de ses fonctions, de nombreux travaux sur divers sujets liés aux transports. À des fins de concision et de lisibilité, elle n'a pas souhaité reproduire dans le présent rapport spécial le détail de ses analyses antérieures. Toutefois, afin que le lecteur puisse, comme elle, se forger un avis éclairé par la succession de ses travaux sur le sujet, elle a tenu à systématiquement le mentionner. Elle ne peut qu'inciter le lecteur à se reporter aux rapports ainsi mentionnés, riches de chiffres et de témoignages édifiants.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale rappelle que les ports et le transport maritime ne sont pas couverts par le champ de son rapport spécial.

(1) Greenpeace, « résumé en français du dernier rapport de Greenpeace : Analyse comparative du prix des billets d'avion et de train en Europe », juillet 2023, p. 2.

(2) Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), « Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien », 6 septembre 2024, pp. 6 et 15.

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

I. LE CONTEXTE : FACE AUX CARENCES BIEN CONNUES DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS ACTUELLE DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE, DES INVESTISSEMENTS MASSIFS SONT INDISPENSABLES

A. UNE PLURALITÉ D'ACTEURS

Les acteurs du transport ferroviaire sont schématiquement de trois natures :

– SNCF Réseau (filiale du groupe SNCF, qui est une entreprise publique) est le **gestionnaire d'infrastructures** ⁽¹⁾ : afin que les trains (gérés par les entreprises exploitantes) puissent y circuler, il maintient les infrastructures ferroviaires en bon état, assure la gestion opérationnelle des circulations et effectue les travaux de développement du réseau ⁽²⁾ ;

– Les **entreprises exploitantes** font circuler les trains sur le réseau géré par le gestionnaire d'infrastructures. Il s'agit aujourd'hui essentiellement de SNCF Voyageurs, autre filiale du groupe SNCF, mais celle-ci fait face à la concurrence croissante d'entreprises privées (*Trenitalia France* sur la ligne Paris – Lyon, *Renfe Viajeros* sur les lignes Lyon – Barcelone et Marseille – Madrid, ...) ;

– Les **autorités organisatrices de la mobilité** (AOM) sont les acteurs les plus importants pour les usagers. Ce sont en effet elles qui déterminent la desserte, la tarification ⁽³⁾ et les objectifs de qualité de service. Elles concluent des contrats avec les entreprises exploitantes, par lesquelles ces dernières s'engagent à faire circuler les trains dans les conditions prévues par le contrat, en échange, pour les services subventionnés, c'est-à-dire ceux pour lesquels les recettes commerciales ne couvrent pas l'intégralité des dépenses ⁽⁴⁾, de compensations financières pour combler le déficit de fonctionnement.

(1) Le gestionnaire d'infrastructures est, pour la quasi-totalité du réseau ferroviaire, SNCF Réseau, mais il existe quelques exceptions. Par exemple, la collectivité de Corse est gestionnaire d'infrastructures du réseau ferroviaire sur son territoire.

(2) Les missions de SNCF Réseau, notamment celles d'assurer « l'accès à l'infrastructure ferroviaire » et « la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement » de celle-ci, sont listées à l'article L. 2111-9 du code des transports.

(3) Dans le respect des rares contraintes fixées par la loi encadrant cette liberté de tarification, par exemple celle énoncée à l'article L. 1113-1 du code des transports.

(4) Ce qui est le cas de tous les services ferroviaires sauf des lignes à grande vitesse.

AUTORITÉS ORGANISATRICES DE DIFFÉRENTS TRANSPORTS

	Autorité organisatrice
Lignes à grande vitesse	SNCF Voyageurs ou concurrents (Trenitalia, Renfe...) ⁽¹⁾
Trains d'équilibre du territoire (« Intercités », incluant les trains de nuit)	État (Gouvernement) ⁽²⁾
Transports régionaux (dont les trains express régionaux [TER])	Conseils régionaux ⁽³⁾
Transports en Île-de-France	Île-de-France mobilités (IDFM) ⁽⁴⁾

Source : commission des finances.

Pour le lecteur peu familier de ces thématiques, la rapporteure spéciale avait présenté l'an dernier l'exemple de l'articulation entre divers acteurs pour les transports régionaux ⁽⁵⁾.

B. UN RÉSEAU FERROVIAIRE CONFRONTÉ À DE MULTIPLES DÉFIS

1. Un réseau raccourci et vieillissant

Le réseau ferroviaire français reste vieillissant avec 28,6 ans de moyenne d'âge en 2023 (+ 1 mois par rapport à 2022) ; ce chiffre masque de fortes disparités entre l'âge du réseau des lignes à grande vitesse (20,1 ans) et celui des petites lignes (34,6 ans). En début d'année 2023, 14 % des voies du réseau ferré national avaient déjà atteint ou dépassé leurs durées de vie théoriques ⁽⁶⁾. Pour prendre une comparaison internationale, le Gouvernement avait estimé que le réseau ferroviaire français est « en moyenne deux fois plus âgé que le réseau allemand » ⁽⁷⁾, une estimation qui a été confirmée par M. Farandou, président du groupe SNCF ⁽⁸⁾.

En outre, la stagnation de l'âge moyen du réseau intègre un paramètre qui devrait pourtant la faire baisser mécaniquement, celui de la fermeture des lignes les plus vétustes. Le réseau ferroviaire français a ainsi diminué de 240 kilomètres en 2022 ⁽⁹⁾. La densité du réseau ferroviaire français rapportée à la superficie est ainsi inférieure en France à celle de nombreux pays européens.

(1) Article L. 2121-12 du code des transports.

(2) Article L. 2121-1 du code des transports.

(3) Article L. 2121-3 du code des transports.

(4) Article L. 1241-1 du code des transports.

(5) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 16-17.

(6) ART, rapport « Le marché français du transport ferroviaire en 2022 », février 2024, p. 6.

(7) Compte rendu de la première séance du Sénat du lundi 4 décembre 2023.

(8) « L'âge moyen du réseau français est de 30 ans, contre 17 ans pour le réseau allemand » (commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 7 mai 2024).

(9) ART, « Marché français du transport ferroviaire : premiers chiffres 2022 », juin 2023.

DENSITÉ DU RÉSEAU FERROVIAIRE RAPPORTÉE À LA SUPERFICIE DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS

(en km pour 1 000 km²)

	Densité
France	43
Allemagne	113
Pays-Bas	89
Pologne	63
Italie	57
Espagne	32

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés des transports édition 2024 », mars 2024, p. 80.

2. Un réseau qui doit être entretenu

La rapporteure spéciale renvoie à ses développements de l’an dernier ⁽¹⁾ sur les défis que représentent à court terme les investissements dans le réseau, ainsi que sur leur caractère indispensable à long terme pour assurer une qualité de service satisfaisante ⁽²⁾ et adapter les infrastructures au dérèglement climatique. Sur ce dernier point, elle constate que son analyse a depuis été corroborée par la Cour des comptes, selon laquelle « *la vétusté de certaines composantes de l’infrastructure accentue leur sensibilité aux aléas météorologiques* » ⁽³⁾.

Elle se bornera ici à rappeler que les investissements sur le réseau ferroviaire sont de deux natures :

– la régénération consiste à remplacer à l’identique les rails et équipements vieillissants ou obsolètes, afin que le réseau continue à permettre le passage des trains, sans amélioration de la qualité de l’exploitation, mais sous peine, si elle n’est pas effectuée, d’une détérioration de celle-ci ;

– la modernisation consiste à équiper le réseau des innovations le rendant plus performant en matière de fiabilité et de cadencement. Les principaux investissements de modernisation sont de deux types, la commande centralisée du réseau (CCR) et le dispositif de signalisation commun européen, *ERTMS*. Leur intérêt respectif avait été présenté par la rapporteure spéciale l’an dernier ⁽⁴⁾.

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 18-21.

(2) Comme l’a encore rappelé M. Farandou en 2024 : « les investissements d’aujourd’hui sont la qualité de service de demain » (audition devant la commission des finances, 6 mars 2024).

(3) Cour des comptes, rapport public annuel 2024 volume 1, partie 5 « L’adaptation du réseau ferroviaire national au changement climatique », février 2024, p. 391.

(4) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 18.

C. UNE TRAJECTOIRE PRÉVISIONNELLE D'INVESTISSEMENTS TRÈS INSUFFISANTE

La rapporteure spéciale avait détaillé l'an dernier ⁽¹⁾ les carences de la trajectoire d'investissements dans le transport ferroviaire prévue par le contrat de performance ainsi que les propositions entachées de nombreuses incertitudes avancées par le Gouvernement pour y remédier. Elle rappelle ci-après de manière succincte ses principales analyses.

1. Un contrat de performance indigent

La trajectoire d'investissements de l'État dans le transport ferroviaire découle du contrat de performance que SNCF Réseau a signé avec l'État le 6 avril 2022 ⁽²⁾, qui prévoit un montant de 28,4 milliards d'euros sur dix ans pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire, soit 2,8 milliards d'euros par an.

La rapporteure spéciale avait alerté dès octobre 2022 sur le caractère peu ambitieux de cette trajectoire, et avait qualifié ces financements de « *très insuffisants pour permettre une relance du transport ferroviaire* » ⁽³⁾, de surcroît alors que ces montants, fixés en euros courants, ne tiendront donc pas compte de l'inflation ; elle avait renouvelé ses critiques l'an dernier ⁽⁴⁾.

2. Des propositions de correction ambitieuses

Dans son scénario dit de « planification écologique », le COI ⁽⁵⁾ avait proposé ⁽⁶⁾ un total de 174,7 milliards d'euros d'investissements dans les transports sur la période 2023-2032, dont 92,5 milliards d'euros à la charge de l'État. Ces crédits supplémentaires devaient notamment financer des investissements massifs dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire, en ajoutant 2 milliards d'euros par an aux financements déjà prévus par le contrat de performance.

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 22-23 et 31-38.

(2) En application de l'article L. 2111-10 du code des transports.

(3) Rapport spécial n° 292 annexe 16 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2023, 6 octobre 2022, p. 25.

(4) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 22-23.

(5) Instauré de manière pérenne par l'article 3 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), le COI est un organisme placé auprès du ministre chargé des transports, qui réunit des responsables politiques et des experts pour « éclairer le Gouvernement sur les politiques d'investissement dans la mobilité et les transports » (article 2 du décret n° 2020-1825 du 30 décembre 2020 relatif au conseil d'orientation des infrastructures).

(6) La Cour des comptes porte toutefois un regard critique sur la capacité d'expertise du COI, estimant qu'« il n'a pas les moyens de mener des évaluations lui-même, ni de contre-expertiser celles qui lui sont fournies » (Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, p. 17).

Après avoir déploré la « spirale de paupérisation industrielle » dans laquelle la trajectoire prévue par le contrat de performance entraînerait SNCF Réseau, l'ART avait soutenu le scénario de planification écologique du COI ⁽¹⁾.

3. Des annonces gouvernementales trompeuses

a. Une ambition de façade

À la suite de la remise du rapport, Mme la Première ministre Élisabeth Borne avait annoncé le 24 février 2023 ⁽²⁾ un « plan d'avenir pour les transports ».

Elle avait ainsi déclaré vouloir « réussir une nouvelle donne ferroviaire, de l'ordre de 100 milliards d'euros d'ici 2040 ». Elle avait ensuite détaillé : « nous augmenterons encore les investissements dans le réseau existant, pour atteindre d'ici la fin du quinquennat : un milliard d'euros supplémentaires par an pour la régénération du réseau (contre 2,3 milliards d'euros aujourd'hui), et 500 millions d'euros supplémentaires par an pour sa modernisation (contre 500 millions d'euros aujourd'hui) », soit un effort total de modernisation et de régénération de 4,3 milliards d'euros par an d'ici à 2027.

b. Une mise en œuvre très poussive

À court terme, les investissements n'augmentent cependant que très progressivement. Par rapport aux 2,8 milliards d'euros par an prévus par le contrat de performance, les investissements de régénération et de modernisation dans le réseau ont atteint 3 milliards d'euros en 2023 et 3,3 milliards d'euros en 2024 ⁽³⁾.

c. Un plan de financement lacunaire et peu crédible

i. Des financements qui tardent à se matérialiser

Au-delà même du fait que ces investissements supplémentaires dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire (1,5 milliard d'euros par an) sont inférieurs à ce que recommandait le COI (2 milliards d'euros par an), ils demeurent surtout très hypothétiques. La rapporteure spéciale avait ainsi déploré en octobre 2023 que le Gouvernement eût annoncé en grande pompe un plan à 100 milliards d'euros sans avoir déterminé son financement.

La Cour des comptes a depuis renouvelé sa critique à ce sujet, déplorant que « l'État continue de prendre certains engagements au coup par coup, sans se

(1) ART, rapport « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », juillet 2023, pp. 63-64.

(2) Première ministre, discours de Mme Borne, vendredi 24 février 2023.

(3) M. Beaune, audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, mardi 17 octobre 2023, séance de 18 heures, p. 13.

référer à un programme d'ensemble et en reportant la question de leur financement »⁽¹⁾.

De même, un sénateur spécialiste des transports estimait en mai 2024 (plus d'un an après la présentation du plan !) : « *ce plan ne devait pas rester un effet d'annonce sans suite ; or le temps passe et nous craignons que nos réticences se confirment* »⁽²⁾.

Il a encore été indiqué en octobre 2024 à la rapporteure spéciale, c'est-à-dire plus d'un an et demi après l'annonce, que « *les modalités d'inscription de ces investissements dans les trajectoires de l'État sont en cours de définition* ».

La rapporteure spéciale se félicite que, sur son avis favorable, un amendement proposant d'allouer 3 milliards d'euros au secteur ferroviaire dès 2025 pour engager un plan de relance du transport ferroviaire de passagers et de marchandises ait été adopté par la commission des finances⁽³⁾.

ii. Des pistes de financements peu plausibles

Le Gouvernement s'était borné à avancer quelques pistes telles que d'hypothétiques contributions de la SNCF, de l'Union européenne, des collectivités territoriales ou du transport aérien. Toutes avaient laissé perplexe la rapporteure spéciale⁽⁴⁾.

S'agissant en particulier de la SNCF, ses craintes ont été confirmées par M. Farandou qui, auditionné par la commission des finances le 6 mars 2024, a indiqué que les 2,3 milliards d'euros supplémentaires (dont 1 milliard d'euros supplémentaire pour la seule année 2027) qui seraient apportés à la régénération du réseau entre 2024 et 2027 seraient financés par la SNCF (via un fonds de concours qui sera évoqué ultérieurement). Or, l'argent que reverse la filiale SNCF Voyageurs à SNCF Réseau « *n'est par définition pas consacré au renouvellement du matériel, notamment dans les trains de nuit, ni à la maîtrise du prix du billet, qui est pourtant un aspect essentiel dans la transition écologique et dans le choix de modes de transport alternatifs à l'automobile* »⁽⁵⁾. La rapporteure spéciale invite le lecteur s'interrogeant sur les causes du coût élevé et croissant des billets de train à lire l'annexe qu'elle a souhaité consacrer à ce sujet dans le cadre du présent rapport.

(1) *Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, p. 4.*

(2) *M. le sénateur Philippe Tabarot, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes, compte rendu de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mardi 7 mai 2024.*

(3) *Amendement N° II-CF417.*

(4) *Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 35-37.*

(5) *M. le sénateur Hervé Maurey, rapporteur spécial sur le programme Infrastructures et services de transports, compte rendu de la commission des finances du 22 novembre 2023.*

D. DES CIRCUITS BUDGÉTAIRES COMPLEXES QUI NUISENT À L'APPRÉCIATION DES POLITIQUES EN FAVEUR DES TRANSPORTS

1. Une appréciation ancienne de la rapporteure spéciale

La rapporteure spéciale formulait l'an dernier le constat suivant : « *Les circuits budgétaires finançant les transports terrestres font montre d'une complexité spectaculaire, rarement observée sur les autres missions budgétaires. Cette complexité rend l'appréciation globale des politiques publiques en faveur des transports particulièrement ardue, chronophage et imprécise, même pour le lecteur habitué à la documentation budgétaire* »⁽¹⁾.

Elle avait détaillé les cinq facteurs contribuant à cette complexité : la multiplicité et la faible lisibilité des canaux budgétaires, la redondance des annonces qui peuvent induire en erreur, le manque de pertinence du découpage des actions du programme 203, l'ambiguïté dans l'emploi de certains termes par la documentation budgétaire et le laconisme des explications de la part de l'administration.

2. Une analyse partagée par la Cour des comptes et le Gouvernement

Cette analyse a depuis été corroborée par la Cour des comptes⁽²⁾, qui constate : « *le fait que certaines dépenses d'investissement de l'État transitent par l'AFITF et d'autres non, que certaines dépenses de l'AFITF prennent la forme de fonds de concours et d'autres non, ne contribue pas à la lisibilité de cette politique* ». La Cour fait notamment référence aux financements considérables apportés par l'État aux transports par le biais des contrats de plan État-régions (CPER⁽³⁾) et de leurs équivalents dans les outre-mer dénommés « contrats de convergence et de transformation » (CCT), transitant par l'AFITF mais pas par le programme 203, et qui mobiliseront au total 8,7 milliards d'euros sur la période 2023-2027, dont 7,6 versés par l'AFITF en fonds de concours au programme 203, 700 apportés par la SGP et 380 par VNF⁽⁴⁾.

Elle remarque au demeurant que le Gouvernement a reconnu la valeur de ses arguments, le ministre en charge des transports ayant lui-même déclaré : « *le budget des transports est un étrange puzzle qu'il faut tâcher d'assembler* »⁽⁵⁾.

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 38-41.

(2) Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, p. 45.

(3) Un CPER est un document par lequel une région et l'État prennent des engagements d'investissements pluriannuels conjoints dans plusieurs projets, dont le développement des mobilités vertes.

(4) PAP 2025 de la mission Écologie, développement et mobilité durables, p. 57.

(5) Sénat, compte rendu de la première séance du lundi 4 décembre 2023.

3. Des efforts à saluer en 2024

À l’occasion du dernier printemps de l’évaluation, la rapporteure spéciale s’était déjà réjouie « *que ses échanges répétés avec la DGITM [eussent] conduit celle-ci à procéder à [une] amélioration très appréciable* » de la documentation budgétaire, en l’occurrence le rapport annuel de performances ⁽¹⁾.

La rapporteure spéciale se félicite de constater, pour la seconde fois cette année, des progrès en matière de lisibilité de la documentation budgétaire, cette fois pour le PAP. En effet, la présentation de chaque action débute désormais par l’énumération des sous-actions avec la précision, pour chacune d’entre elles, de leur objet et, surtout, de la provenance des crédits qui les alimenteront, en distinguant entre les fonds de concours, notamment issus de l’AFITF, et les crédits budgétaires. Cette avancée, quoiqu’elle ne suffise évidemment pas à améliorer significativement la lisibilité du budget en faveur des transports, n’en demeure pas moins bienvenue.

De plus, la rapporteure spéciale salue un renouveau de son dialogue avec le nouveau ministre en charge des transports et son administration, la DGITM.

En dépit de la complexité structurelle des crédits budgétaires en faveur des transports et d’un certain retard dans la transmission des réponses à ses questions, compréhensible eu égard aux vacances de postes et aux incertitudes liées à la crise politique, et quoiqu’elle demeure radicalement opposée aux politiques manquant de volontarisme dans le secteur des transports, elle tient à préciser que, dans l’ensemble, la majorité de ses questions ont reçu des réponses relativement précises.

II. LE BUDGET DE L’AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE

A. UNE CAISSE DE FINANCEMENTS ANTIDÉMOCRATIQUE

1. Un opérateur sans autonomie

Le financement par l’État des **infrastructures** de transports repose essentiellement sur un opérateur, l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), rattaché au programme 203. Quant au financement par l’État des **services** de transports, il est porté directement par des crédits inscrits sur le programme 203. Adopter une programmation financière pluriannuelle des investissements dans les infrastructures de transports revient ainsi, avant toute chose, à fixer le montant du budget de l’AFITF pour les années à venir et à s’assurer qu’elle disposera des ressources suffisantes à cet effet.

(1) Rapport n° 2698 tome II sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023, 29 mai 2024, p. 158 (p. 153 du PDF).

Créée en 2004 ⁽¹⁾, l'AFITF relève entièrement pour son fonctionnement de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM). « [Placée] sous la tutelle du ministre chargé des transports », elle concourt au financement de certains projets « selon les orientations du Gouvernement » ⁽²⁾.

Pour assurer son financement, l'AFITF bénéficie de taxes affectées. L'Agence reverse dans un second temps les deux tiers de son budget au programme 203 sous forme de fonds de concours ⁽³⁾, en ayant préalablement fléché les sommes ainsi reversées vers des projets précis. Elle favorise ainsi le report modal, en contribuant avant tout au financement d'infrastructures ferroviaires et fluviales grâce à des ressources provenant du secteur routier.

2. Une violation des principes démocratiques

La Cour des comptes se montre critique de l'existence même de l'AFITF.

Les questionnements de la Cour des comptes sur l'intérêt de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

« Près de vingt ans après sa création, la valeur ajoutée de l'Agence s'avère toujours aussi discutable. Elle demeure dans une position d'étroite subordination vis-à-vis de la DGITM, ce qui la maintient dans un rôle de caisse de financement. Dans l'exercice quotidien de ses missions, essentiellement juridiques et comptables, elle doit dans une large mesure recourir à l'expertise et aux moyens logistiques et matériels de la DGITM.

« Au demeurant, la création du COI fait obstacle à la possibilité pour l'AFITF de remplir des fonctions de conseil ou de supervision désormais dévolues à une autre instance. Son conseil d'administration ne fait qu'avaliser des décisions déjà prises, au point que la question de leur financement semble paradoxalement passer au second plan dans certains cas. En outre, près de vingt ans après sa fondation, l'Agence ne dispose toujours pas, après l'échec de plusieurs formules, de ressources stables, prévisibles et pérennes.

« Aujourd'hui, comme lors de sa création, l'AFITF constitue avant tout un moyen de contournement de la LOLF. Le financement de l'Agence par voie de taxes affectées et le reversement d'une fraction majoritaire de ses crédits au ministère [en charge de la transition écologique] par voie de fonds de concours permet à celui-ci de s'affranchir du contrôle parlementaire pour plus de la moitié de ses dépenses relatives aux transports. Aussi la recommandation tendant à sa suppression et à la réintégration des crédits concernés au sein du budget général dans le cadre d'une nouvelle mission budgétaire, faite par la Cour dès 2009, conserve-t-elle toute sa pertinence et son actualité. »

Source : Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, pp. 5-6 et 54-56.

La rapporteure spéciale partage l'analyse de la Cour sur les fonds de concours dont bénéficie l'AFITF, et qui complexifient la compréhension des

(1) Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

(2) Article R. 1512-12 du code des transports.

(3) Ce qui laisse un tiers du budget ne transitant pas par le programme 203. Par ailleurs, une part minoritaire des fonds de concours est reversée au budget général, mais sur d'autres programmes que le 203.

moyens que l'État engage dans les infrastructures de transports, et, surtout, échappent au contrôle parlementaire. Les sommes importantes dépensées par l'AFITF ne sont en effet ni examinées ni votées par les parlementaires, qui ne peuvent ainsi pas les amender, au mépris de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁽¹⁾. Le budget de l'AFITF n'est même pas finalisé concomitamment à la discussion parlementaire du projet de loi de finances, celui pour l'année 2024 ayant été adopté le 25 janvier⁽²⁾ !

Une troisième objection à l'existence de l'AFITF tient au fait qu'elle ne sanctuarise en rien le niveau d'investissements de l'État dans les transports, puisque son équilibre budgétaire, et donc sa capacité à financer ces investissements, dépend de l'ajustement décidé chaque année en loi de finances de la fraction de TICPE qui lui est affectée.

Enfin, alors qu'elle est présentée comme une agence de financement des transports, l'AFITF contribue au financement d'opérations bien plus diverses, quoique pour des montants minimes. La Cour des comptes relève ainsi qu'elle a été amenée à financer la démolition de *bungalows* et d'un *camping*, en vue de la « réestuarisation » d'un fleuve côtier⁽³⁾.

3. Une évolution souhaitable pour une meilleure transparence budgétaire

La rapporteure spéciale souhaite préciser que l'AFITF remplit les missions qui lui sont confiées et travaille dans le cadre strict que lui impose la loi. En tant, qu'opérateur, l'agence ne fait que suivre les orientations et les budgets définis par le Gouvernement, sans marge sur leur définition ou leur visibilité. L'enjeu de transparence ne relève donc pas d'une lacune de gestion de l'AFITF mais de sa structure même, qui rend difficile un suivi parlementaire direct de ses crédits et des choix d'investissements.

Ainsi, alors que le nouveau président de l'AFITF a déclaré « [être] particulièrement attaché à la clarté et à la lisibilité de l'action publique »⁽⁴⁾, reconnaissant implicitement l'importance de ces enjeux pour l'Agence elle-même, il est souhaitable que les ressources allouées aux infrastructures de transport et aux projets portés par l'AFITF soient intégrées dans une mission relevant du contrôle direct et du vote du Parlement. Une telle budgétisation permettrait non seulement de soumettre ces crédits à une évaluation transparente des priorités nationales en

(1) « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

(2) AFITF, communiqué de presse « 99^{ème} conseil d'administration (25 janvier 2024), plan d'avenir pour les transports : adoption du budget initial 2024 en hausse de 20 % ».

(3) Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, p. 43.

(4) Réponses de M. Franck Leroy au questionnaire de M. Vincent Thiébaud, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire en préalable à son audition conformément à l'article 13 de la Constitution, 26 février 2024.

matière d’infrastructures, mais aussi de renforcer la redevabilité de l’État vis-à-vis des citoyens.

Au regard des recommandations répétées de la Cour des comptes et des éléments susmentionnés, la rapporteure spéciale appelle à engager un travail entre le Gouvernement et le Parlement afin de clarifier la structure budgétaire de l’AFITF, dans le but d’intégrer ses ressources dans une nomenclature budgétaire qui garantira une connaissance complète des crédits engagés, tout en rendant ces derniers soumis à l’examen et au vote du Parlement lors de l’examen du projet de loi de finances. L’ensemble des crédits pourrait par exemple être rebudgétisé sur le programme 203 et soumis au vote et au contrôle du Parlement. Cette évolution renforcerait la cohérence de l’action publique en matière de transport et garantirait une gouvernance budgétaire plus conforme aux attentes de transparence et de responsabilité démocratique.

B. DES RECETTES EN CHUTE

1. Des recettes globales en baisse de 18 % en 2025

Les recettes totales de l’AFITF devraient diminuer d’au moins 829 millions d’euros en 2025, ce qui conduira inévitablement à des reports d’investissements dans les infrastructures de transport.

La rapporteure spéciale se réjouit que l’amendement qu’elle a déposé en commission des finances pour maintenir les crédits de l’AFITF à leur niveau de 2024 ait été adopté ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES RECETTES DE L’AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE

(en millions d’euros)

	Budget rectifié 2024	PLF 2025	Évolution (en %)
Fraction de TICPE	2 050	1 281	- 38
Taxe sur l’exploitation des infrastructures de transport de longue distance	600 ⁽²⁾	600	0
Taxe d’aménagement du territoire ⁽³⁾	561	561	0
Redevance domaniale	411	421	2
Contribution du plan de relance	397	346	- 13
TSBA	252	270	7
Amendes radars	250	245	- 2
Recettes diverses	32	0	- 100
Total	4 553	3 724	- 18

Source : réponses de la DGITM au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale.

(1) N° II-CF1715.

(2) Sous réserve, comme cela sera expliqué ultérieurement, d’une adoption conforme des dispositions du PLF qui s’y rapportent.

(3) Étranglement dénommée « taxe due par les concessionnaires d’autoroutes » à l’article 33 du PLF et dans le PAP.

En outre, le Gouvernement a déposé un amendement en séance pour diminuer de 60 millions d'euros supplémentaires la fraction de TICPE ⁽¹⁾.

Ce choix interroge quant à la stratégie de financement des infrastructures de transport, alors même que le besoin de développement des mobilités durables est de plus en plus pressant pour atteindre les objectifs climatiques fixés au niveau national et européen. Réduire la fraction de TICPE dédiée aux infrastructures revient à restreindre les moyens disponibles pour des investissements stratégiques, tels que l'entretien des infrastructures ferroviaires ou encore la transition vers des infrastructures plus respectueuses de l'environnement.

En somme, la combinaison de la baisse des recettes totales et de la réduction de la part de TICPE attribuée à l'AFITF menace de créer un véritable effet d'étranglement budgétaire, compromettant ainsi la capacité de l'Agence à jouer son rôle. Cette réduction des financements risque de générer un surcroît de dépenses à moyen et long termes en raison des reports d'investissements, qui conduisent inévitablement à une augmentation des coûts de maintenance et à une dégradation des infrastructures existantes.

2. Les taxes affectées

L'AFITF est destinataire ⁽²⁾ de tout ou partie du produit de trois taxes ⁽³⁾.

a. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ⁽⁴⁾ porte sur les produits pétroliers lorsqu'ils sont destinés à être utilisés en tant que carburant ou combustible de chauffage.

La fraction de TICPE affectée à l'AFITF est fixée chaque année par la loi de finances. Ainsi, **l'AFITF ne dispose pas dans la pratique de ressources autonomes qui lui permettraient d'avoir une visibilité de long terme**. Les taxes affectées lui apportent des recettes invariablement insuffisantes et c'est dans la pratique le Parlement (ou, en cas d'engagement de sa responsabilité, le Gouvernement) qui décide chaque année du niveau des recettes de l'AFITF en ajustant la fraction de TICPE qui lui est reversée.

(1) N° I-3742.

(2) Article L. 1512-20 du code des transports.

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

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

Le présent projet ⁽¹⁾ propose une réduction drastique du plafond d'affectation de la TICPE à l'AFITF, la faisant passer de 2,04 milliards à 1,28 milliard d'euros, avec un rendement prévisionnel équivalent.

b. La taxe de solidarité sur les billets d'avion

La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) ⁽²⁾, parfois encore connue sous le nom de « taxe Chirac » ⁽³⁾, a été instituée par une loi de finances rectificative pour 2005 ⁽⁴⁾. Elle est acquittée par chaque compagnie aérienne pour tout billet vendu pour un vol à départ de France, selon un tarif dépendant de la destination finale du passager et des services additionnels dont le passager bénéficie à bord ⁽⁵⁾.

Le présent projet de loi de finances ⁽⁶⁾ propose de relever de 252 à 270 millions d'euros la fraction du produit de cette taxe affectée à l'AFITF, avec un rendement prévisionnel équivalent.

Le Gouvernement a déposé en séance publique un amendement ⁽⁷⁾ rehaussant les tarifs de la TSBA, qui passerait ainsi, par exemple, de 2,63 euros à 9,50 euros pour un vol européen ⁽⁸⁾ en classe économique, et de 63,07 euros à 120 euros pour un vol transcontinental en classe affaires. Des tarifs spécifiques de la taxe seraient également créés pour les « aéronefs d'affaires ». Les jets privés non commerciaux ne seraient cependant pas inclus dans le périmètre de taxation. Les recettes attendues de cette augmentation des tarifs atteindraient 1 milliard d'euros, dont 150 millions d'euros sur l'aviation commerciale d'affaires.

Si elle salue le relèvement du barème de cette taxe, qu'elle voit comme un premier pas, la rapporteure spéciale estime cependant modeste son rendement attendu en comparaison du montant des privilèges fiscaux dont jouit le transport aérien, sur lesquels elle reviendra ultérieurement, et qui sont évalués à 6,1 milliards d'euros en 2025 par l'association Transport et Environnement.

Elle rappelle également qu'une étude publiée en 2024 a montré que les montants de la TSBA, et par conséquent les recettes qu'elle engendre pour l'État, sont très faibles en comparaison d'autres pays européens. Le relèvement du barème proposé par le Gouvernement ne changera pas la substance de ce constat.

(1) Article 33.

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

(3) Mentionnée par l'AFITF comme « contribution [du] secteur aérien » dans son budget.

(4) Le II. de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 a ajouté à ces fins un VI. à l'ancien article 302 bis K du code général des impôts.

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

(6) Article 33.

(7) N° I-3630.

(8) Incluant les outre-mer.

Le rendement bien plus élevé de l'équivalent de la taxe de solidarité sur les billets d'avion dans d'autres pays européens

« En Allemagne, après avoir augmenté en 2019 la taxe sur les billets d'avion de 74 % pour les vols court et moyen-courriers et de 41 % pour les longs courriers, générant 740 millions d'euros supplémentaires par an, le gouvernement allemand a acté en janvier 2024 une nouvelle augmentation de 580 millions d'euros supplémentaires par an, portant les recettes annuelles de la taxe allemande à environ 2 milliards d'euros pour 2024.

« Le Royaume-Uni quant à lui n'a pas hésité à doubler sa taxe en 2007, puis à l'augmenter régulièrement jusqu'à atteindre des niveaux bien supérieurs à ceux de la France. Une augmentation a encore été actée en juillet 2023. Les recettes annuelles de la taxe sur les billets d'avion sont estimées à 5,26 milliards d'euros en 2024.

« Enfin, aux Pays-Bas, la taxe sur les billets d'avion a plus que triplé en 2023, passant à 28,58 euros par billet, contre 2,63 euros en France pour un vol européen en classe économique. L'accord de coalition passé le 15 mai 2024 aux Pays-Bas prévoit encore un nouveau renforcement de la taxe sur les billets d'avion en 2027, générant 248 millions d'euros de recettes supplémentaires.

« Un alignement de la taxe sur les billets d'avion avec le barème du Royaume-Uni générerait 4 milliards d'euros de recettes pour la France en 2025, soit 3,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires. D'ici à 2030, ce sont 21 milliards d'euros de recettes supplémentaires qui pourraient être dégagés. »

Source : association Transport et environnement, « Fiscalité de l'aviation : la France largement derrière ses voisins européens », note médias, 29 août 2024, pp. 2-3 et 5.

c. La taxe d'aménagement du territoire

La taxe d'aménagement du territoire (TAT)⁽¹⁾ est due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Son produit est affecté à l'AFITF dans la limite d'un plafond maintenu à 567 millions d'euros par le présent projet de loi de finances⁽²⁾, sur un rendement total estimé à 751 millions d'euros.

d. La taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance

La loi de finances pour 2024⁽³⁾ a instauré⁽⁴⁾ une nouvelle taxe, dénommée « taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance » (TEITLD). Les infrastructures de transport concernées sont celles de longue distance (excluant ainsi les transports urbains), qui remplissent une double condition de dépassement d'un seuil de revenus (revenus d'exploitation supérieurs à

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

(2) Il faut toutefois retirer 1 % de ce plafond pour décompter le prélèvement opéré par la direction générale des finances publiques. Une affectation nette de 561 millions d'euros est ainsi prévue à l'AFITF.

(3) Article 100, issu de l'article 15 du PLF.

(4) Aux articles L. 425-1 et suivants du code des impositions sur les biens et services.

120 millions d'euros) et d'un seuil de rentabilité (résultat net supérieur à 10 % en moyenne sur 7 années). « Dans la pratique, elle s'appliquerait aux sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) et aux principaux aéroports »⁽¹⁾. Elle est assise sur la fraction des revenus excédant 120 millions d'euros et son taux est fixé à 4,6 %. Son rendement atteint les 600 millions d'euros par an, qui devraient provenir, en 2024, à 22 % des gestionnaires d'aéroports et à 78 % des concessionnaires d'autoroutes.

Cependant, contrairement à ce que prévoyait le projet de loi de finances pour 2024 déposé en première lecture à l'Assemblée nationale, la discussion parlementaire⁽²⁾ a conduit à l'affectation d'un sixième du produit de cette taxe à diverses collectivités territoriales⁽³⁾. Le rendement prévisionnel de 600 millions d'euros en 2025 pour l'AFITF mentionné par le PLF ne sera donc pas atteint. Le Gouvernement essaye toutefois de revenir rétroactivement sur cette affectation dans le PLF 2025⁽⁴⁾.

Cette taxe a fait l'objet d'un recours de la part des entreprises assujetties. Le Conseil constitutionnel a estimé par deux fois⁽⁵⁾ que cette taxe était conforme à la Constitution. Les exploitants d'aéroports ont procédé en 2024 à des augmentations de redevances pour répercuter sur les compagnies aériennes, et donc *in fine* sur les passagers, la création de cette taxe⁽⁶⁾.

La rapporteure spéciale se réjouit de la pérennisation de cette taxe, mais souhaite en augmenter le montant et en élargir le périmètre pour que l'ensemble des exploitants d'aéroports français en soient redevables.

3. D'autres ressources diverses

Outre les taxes affectées, l'AFITF bénéficie de plusieurs ressources.

a. La redevance domaniale

La redevance domaniale (RD)⁽⁷⁾ est une redevance pour occupation du domaine public que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) versent annuellement à l'État.

(1) Rapport spécial n° 128 tome III annexe n° 11b des sénateurs M. Hervé Maurey et Mme Marie-Claire Carrère-Gée sur le projet de loi de finances pour 2024, 23 novembre 2023, p. 21.

(2) Amendements n° I-213 et I-1541 adoptés par le Sénat en première lecture.

(3) II. de l'article L. 425-20 du code des impositions sur les biens et services.

(4) Alinéas 41 à 43 de l'article 21 du PLF.

(5) Paragraphe 74 de la décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023 Loi de finances pour 2024 et décision n° 2024-1102 QPC du 12 septembre 2024 Société Aéroports de la Côte d'Azur et autres [Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance].

(6) Voir par exemple, pour Aéroports de Paris, la décision de l'Autorité de régulation des transports n° 2024-001 du 18 janvier 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2024.

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

Une part de celle-ci, environ la moitié, est assise sur la valeur locative du domaine public autoroutier, qui représente les avantages que les concessionnaires tirent de l'occupation du domaine public. Une autre part est assise sur le chiffre d'affaires, et dépend donc partiellement du prix des péages acquittés par les automobilistes.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale s'interroge sur la pertinence des critères de calcul de ces redevances au regard des évolutions économiques et technologiques constatées dans le cadre de ses travaux (fermes solaires sur des délaissés autoroutiers, critères de détermination des redevances aéroportuaires).

b. La contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroute

La contribution (dite « volontaire », en réalité prévue contractuellement) exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroute ⁽¹⁾ est perçue par l'AFITF depuis 2015, pour un montant total prévu de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée des concessions.

Si l'AFITF a perçu 57,5 millions d'euros en 2020 à ce titre, les sociétés concessionnaires d'autoroute refusent de payer cette taxe depuis 2021. La perte pour l'ensemble des trois exercices de 2021 à 2023 est estimée à « plus de 180 millions d'euros hors intérêts de retard » au total par l'AFITF ⁽²⁾.

Les tensions autour de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation

À la suite de l'indexation de la TAT prévue par la LFI 2020 ⁽³⁾ et devant le refus de l'État de compenser aux SCA ses effets, ces dernières ont estimé que les termes du protocole d'accord du 9 avril 2015 n'étaient plus respectés.

Selon leur interprétation, ce protocole lierait le paiement par les sociétés de la contribution volontaire exceptionnelle à l'AFITF à un engagement de l'État de stabilité de la fiscalité appliquée aux SCA. Les SCA ont ainsi pris la décision de suspendre le paiement de cette contribution.

Le recours des SCA contre la décision de l'État de refuser toute compensation de l'indexation de la TAT a été rejeté par le tribunal administratif de Paris le 13 janvier 2023⁽⁴⁾ ; les SCA ont interjeté appel contre cette décision.

Source : commission des finances d'après le rapport spécial n° 115 tome III annexe n° 11b des sénateurs MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel sur le projet de loi de finances pour 2023, 17 novembre 2022, p. 2 et Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, p. 71.

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

(2) AFITF, rapport d'activité 2023, septembre 2024, p. 19.

(3) Article 81 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(4) Décision du 13 janvier 2023, n° 2018192/4-3.

c. Une partie du produit tiré des amendes des radars

L'AFITF bénéficie d'une partie du produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national. Cette recette est sujette à des fluctuations liées à l'évolution des comportements des conducteurs, aux politiques de sécurité routière, ainsi qu'au nombre de radars installés et fonctionnels.

Les recettes estimées pour 2025 sont de 245 millions d'euros.

C. LA DÉPLORABLE OPACITÉ DES DÉPENSES

1. Pour 2025, de simples « perspectives » extrêmement lacunaires

La rapporteure spéciale ne peut pas se prononcer sur les financements que l'AFITF attribuera en 2025 dans la mesure où le budget de l'Agence n'a pas encore été élaboré. Le PAP est d'une concision spectaculaire à ce sujet, se bornant à dresser (en à peine cinq lignes, pour des ressources qui avaient en 2024 dépassé les 4,5 milliards d'euros !) de peu précises « perspectives » pour 2025. Quant au questionnaire budgétaire envoyé par la rapporteure spéciale en juillet, il lui a permis d'apprendre que « *la répartition des dépenses 2025 par mode de transport est dépendante du budget initial 2025 de l'AFITF qui sera voté en fin d'année 2024* ».

La rapporteure spéciale déplore le manque d'informations du Parlement sur ce sujet. Le contrôle de l'utilisation de l'argent public est une des raisons qui expliquent l'existence même du Parlement ; pourtant, plusieurs milliards d'euros de dépenses, dans un secteur crucial socialement et d'un point de vue environnemental, en plus de n'être ni discutés ni votés par les parlementaires, ne leur sont même pas exposés au moment où ils doivent se prononcer sur l'ensemble du budget.

La rapporteure spéciale appelle à un renforcement de la transparence budgétaire de l'AFITF et à l'instauration d'un mécanisme régulier de transmission d'informations financières détaillées au Parlement au moment de l'examen du projet de loi de finances. Cette mesure permettrait non seulement de garantir une utilisation des crédits alignée sur les priorités nationales, mais également de restaurer la confiance des parlementaires et, *in fine*, celle des citoyens, dans l'action publique en matière d'infrastructures de transport.

2. Des ordres de grandeur qui se dégagent sur le long terme

La Cour des comptes a cependant produit une analyse qui situe succinctement quelques ordres de grandeur relatifs aux dépenses de l'AFITF.

Les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France : quelques chiffres généraux

« Entre 2016 et 2022, le secteur ferroviaire a été le premier secteur financé par l'AFITF (36 % des engagements), devant le secteur routier (34 %) et les transports urbains (17 %). Le financement des transports urbains a connu une nette montée en puissance au cours des dernières années (passage de 9 % des engagements en 2016 à 22 % en 2022). Entre 2016 et 2022, les modes de transport autres que routier ont été destinataires des deux tiers des engagements, une part cohérente avec l'objectif de report modal assigné à l'agence.

« Toutefois, si l'on compare la période 2009-2015 et la période 2016-2022, on constate une forte augmentation des autorisations d'engagement consacrées au transport routier (+ 1,08 milliard d'euros ; passage d'un quart à un tiers des engagements). L'évolution des engagements, favorable au report modal au cours des 7 dernières années, apparaît donc défavorable à ce mouvement sur une période plus longue. Toutefois, cet accroissement des dépenses en faveur du secteur routier concerne la régénération du réseau et non son développement. »

Source : Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, p. 85.

Les dépenses de fonctionnement de l'AFITF sont négligeables. Elles incluent l'indemnité de fonction du président ⁽¹⁾, s'élevant à 42 000 euros bruts annuels ⁽²⁾, ainsi que les 4 ETP mis à la disposition de l'Agence par le ministère en charge de la transition écologique.

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

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Des crédits budgétaires en hausse en autorisations d'engagement mais stables en crédits de paiement

Les crédits budgétaires du programme 203 hors action 43 augmentent dans le présent projet, passant de 4 252 à 4 888 millions d'euros en AE (+ 15 %) et de 4 289 à 4 383 millions d'euros en CP (+ 2 %). En valeur absolue, la hausse serait de 637 millions d'euros en AE et de 94 millions d'euros en CP.

(1) Prévus par le décret n° 2005-1176 du 13 septembre 2005 relatif à l'attribution d'une indemnité de fonction au président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

(2) Arrêté du 13 septembre 2005 relatif à l'indemnité allouée au président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France.

a. Les autorisations d'engagement

La hausse des AE se concentre à hauteur de 489 millions d'euros sur les TET en raison de la préparation du marché d'ouverture à la concurrence des lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux en 2025 ⁽¹⁾. 156 millions d'euros en AE sont apportés par la revalorisation des crédits consacrés par l'État au paiement à SNCF Réseau des péages de certains services de transports (TET, TER et fret ferroviaire), en raison de l'évolution à la hausse, comme chaque année, de ces péages (+ 6,2 % en 2025 pour les TER et les TET et + 1,9 % pour le fret) ⁽²⁾. Les aides à l'exploitation pour les entreprises de fret augmentent de 15 millions d'euros ⁽³⁾.

b. Les crédits de paiement

156 millions d'euros en CP sont apportés par la revalorisation des crédits pour les péages ferroviaires, pour les mêmes raisons que les AE. De même, les aides à l'exploitation pour les entreprises de fret ferroviaire augmentent de 15 millions d'euros. Ces hausses permettent de masquer la baisse de l'indemnisation du déficit d'exploitation des TET (31 millions d'euros) ⁽⁴⁾ et le non-renouvellement des crédits en faveur du passe rail (10 millions d'euros) ⁽⁵⁾.

2. Des fonds de concours en chute

Comme chaque année, le programme 203 devrait être abondé par des fonds de concours d'importance massive, estimés à 3 284 millions d'euros en AE (- 22 %) et 3 809 millions d'euros en CP (- 6 %), soit une baisse de 911 millions d'euros en AE et 245 millions d'euros en CP.

Ces fonds de concours proviennent de l'AFITF, de la SNCF (dans le cadre des financements versés à SNCF Réseau pour les travaux sur les infrastructures ferroviaires) et des collectivités territoriales (au titre du co-financement des opérations d'investissement de l'État, notamment dans les infrastructures routières). La baisse soudaine des fonds de concours est la traduction dans les dépenses de l'État de la chute des recettes de l'AFITF. Le plan vélo perd 304 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros en CP ⁽⁶⁾, les infrastructures de fret ferroviaire 75 millions d'euros en AE ⁽⁷⁾, le développement du réseau routier 201 millions d'euros en AE et 246 millions d'euros de CP ⁽⁸⁾, les ports (non compris dans le champ du présent rapport spécial) 97 millions

(1) *Sous-action 44-06* Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire de l'action 44 Transports collectifs.

(2) *Sous-actions 41-02, 41-03 et 41-05* Concours à SNCF Réseau pour la gestion de l'infrastructure de l'action 41 Ferroviaire.

(3) *Sous-action 45-02* Aides à l'exploitation des services de transport combiné de l'action 45 Transports combinés.

(4) *Sous-action 44-06* Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire de l'action 44 Transports collectifs.

(5) *Sous-action 44-03* Tarifs sociaux ferroviaires de l'action 44 Transports collectifs.

(6) *Sous-action 44-05* Plan vélo et marche de l'action 44 Transports collectifs.

(7) *Sous-action 45-01* Infrastructures de transport combiné de l'action 45 Transports combinés.

(8) *Action 01* Routes – développement.

d'euros en AE ⁽¹⁾, les infrastructures ferroviaires régionales 373 millions d'euros en AE ⁽²⁾, celles de transports collectifs en Île-de-France 130 millions d'euros en AE et 178 millions d'euros en CP ⁽³⁾... Le seul fonds de concours attendu en augmentation est celui du groupe SNCF, finançant la régénération du réseau, dont l'évaluation pour 2025 croît de 258 millions d'euros en AE et CP ⁽⁴⁾, sachant que ce fonds de concours est fonction des bénéfices du groupe SNCF, donc de ses marges sur les TGV.

3. La prise en compte de la régulation budgétaire intervenue en cours d'année 2024 ne modifie pas la substance de ces constats

Cependant, si l'on compare les crédits demandés, non avec ceux de la loi de finances 2024, mais avec ceux qui devraient être effectivement dépensés une fois pris en compte les mouvements réglementaires de crédits intervenus en cours d'année, qui ont conduit à annuler 257 millions d'euros en AE et 47 millions d'euros en CP sur le programme 203 hors action 43, les évolutions atteignent + 22 % en AE et + 3 % en CP.

Pour les fonds de concours, si l'on compare ceux prévus par le PAP, non avec ceux anticipés par la LFI 2024, mais avec ceux qui devraient être effectivement versés en 2024 après mesures réglementaires de régulation, qui ont conduit à annuler 95 millions d'euros en AE et 399 millions d'euros en CP de fonds de concours issus de l'AFITF, les évolutions atteignent - 20 % en AE et + 4 % en CP.

Le prochain printemps de l'évaluation sera l'occasion de revenir plus en détail sur ces mouvements de crédits.

4. Des dépenses fiscales élevées et défavorables à l'environnement

En 2025, le programme 203 supportera de nombreuses dépenses fiscales pour un montant total de 1 880 millions d'euros (+ 6 %).

a. Le tarif réduit sur le gazole pour le transport routier de marchandises

La dépense fiscale la plus importante est le tarif réduit de TICPE sur le gazole pour le transport routier de marchandises ⁽⁵⁾, dont l'évaluation pour 2025 est stable à 1 272 millions d'euros. Elle permet aux poids lourds de plus de 7,5 tonnes de bénéficier d'un tarif réduit de 45,19 euros par hectolitre au lieu de 60,75 euros ⁽⁶⁾.

(1) Sous-action 43-01 Infrastructures portuaires de l'action 43 Ports.

(2) Sous-action 41-01 Infrastructures ferroviaires de l'action 41 Ferroviaire.

(3) Sous-action 44-01 Infrastructures de transports collectifs de l'action 44 Transports collectifs.

(4) Sous-action 41-06 Régénération ferroviaire de l'action 41 Ferroviaire.

(5) Article L. 312-48 du code des impositions sur les biens et services.

(6) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, 13 décembre 2023, p. 85.

Une trajectoire ambitieuse votée en 2021 ⁽¹⁾ vise à aligner la tarification du gazole routier sur le tarif normal de la TICPE applicable au gazole d'ici le 1^{er} janvier 2030. Cependant, la suppression de cette dépense fiscale est rendue compliquée par l'évitement des transporteurs routiers étrangers sur la TICPE, comme cela sera expliqué ultérieurement. « *Dans ces conditions, un rétablissement du taux normal nuirait à la compétitivité des transporteurs français sans faire contribuer davantage les transporteurs étrangers, puisqu'un poids lourd étranger sur quatre seulement paie son carburant en France.* » C'est la raison pour laquelle le rapporteur d'une récente commission d'enquête sur le sujet « *ne recommande pas nécessairement la suppression du taux réduit de TICPE sur le gazole, à condition qu'une véritable écotaxe soit mise en place pour taxer les externalités du secteur* » ⁽²⁾.

Le présent projet ne prévoit pas de revenir sur cette dépense fiscale. La Cour des comptes estime « *très incertaine la mise en œuvre du rattrapage de fiscalité prévu par la loi* » à horizon 2030, et en conclut qu'il existe un « *soutien implicite de l'État aux émissions de gaz à effet de serre* » en la matière ⁽³⁾.

b. Des dépenses fiscales méconnues mais contestables

Le programme 203 supporte pas moins de 24 dépenses fiscales. Certaines sont méconnues et leur intérêt pourrait être rediscuté. C'est par exemple le cas du tarif réduit pour les carburants utilisés par les taxis, évalué à 50 millions d'euros en 2025, et qui revient à faire payer par les contribuables l'utilisation par les plus fortunés d'un moyen de transport à impact environnemental élevé et générant des nuisances sonores et olfactives, alors même que l'utilisation des taxis en zone urbaine est concurrente de celle des transports collectifs, qui souffrent de recettes (notamment tarifaires) insuffisantes. Cette analyse de la rapporteure spéciale est corroborée par deux rapports de l'IGF, qui a « *identifié ce dispositif comme constituant une dépense fiscale défavorable à l'environnement* » ⁽⁴⁾ avant de préconiser sa suppression dès 2025 ⁽⁵⁾.

c. Les tarifs réduits d'accise sur les biocarburants

Au programme 203 sont rattachées quatre dépenses fiscales consistant en la réduction de TICPE sur les biocarburants ⁽⁶⁾. Le coût de ces dépenses fiscales a décuplé en dix ans, passant de 69 à 694 millions d'euros entre 2016 et 2022.

(1) I. de l'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, dite « climat et résilience ».

(2) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, 13 décembre 2023, pp. 86-88.

(3) Cour des comptes, observations définitives « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française, exercices 2012-2022 », mars 2024, pp. 51-52.

(4) IGF, « Revue de dépenses : les aides aux entreprises », mars 2024, p. 65 du document PDF, qui cite un rapport de l'IGF « adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique », mai 2023.

(5) IGF, « Revue de dépenses : les aides aux entreprises », mars 2024, p. 66 du document PDF.

(6) N° 800212, 800214, 800215 et 800216, codifiées aux articles L. 312-79 à L. 312-84 et à l'article L. 312-86 du code des impositions sur les biens et services.

« En 2022, le soutien aux biocarburants de première génération, qui ne sont pourtant pas une solution de long terme dans la mesure où ils entrent en concurrence avec les productions alimentaires, représente entre 90 et 100 % du coût de ces tarifs réduits. »⁽¹⁾

Relevant que la TIRUERT, qui sera évoquée ultérieurement, poursuit le même objectif, mais de manière plus efficace sur les plans budgétaire et environnemental, l'IGF recommande, dès 2025, *« la suppression des tarifs réduits d'accises sur les biocarburants de première génération »*, pour un gain annuel *« de l'ordre de 700 millions d'euros »⁽²⁾*.

d. Une incitation bienvenue à l'utilisation des transports collectifs

L'État soutient indirectement les transports collectifs avec un régime fiscal avantageux pour les dépenses en la matière prises en charge par l'employeur. Ainsi, l'article L. 3261-2 du Code du travail dispose que *« l'employeur⁽³⁾ prend en charge, dans une proportion et des conditions déterminées par voie réglementaire, le prix des titres d'abonnements souscrits par ses salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail accomplis au moyen de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos »*. Or l'avantage résultant de la prise en charge obligatoire par l'employeur n'est assujéti ni à l'impôt sur le revenu⁽⁴⁾ ni à la contribution sociale généralisée⁽⁵⁾. Le coût de cette dépense fiscale⁽⁶⁾ est estimé à 228 millions d'euros pour 2025⁽⁷⁾.

B. LES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES : UN INVESTISSEMENT TRÈS INSUFFISANT DANS LE RÉSEAU

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

1. Les crédits budgétaires de l'action 41 : une augmentation corrélée à celle des péages ferroviaires

Les ressources de SNCF Réseau lui permettent de financer ses investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire

(1) IGF, « Revue de dépenses : les aides aux entreprises », mars 2024, p. 59 du document PDF.

(2) IGF, « Revue de dépenses : les aides aux entreprises », mars 2024, p. 71 du document PDF.

(3) L'article L. 3261-1 du code du travail prévoit l'application de cet article pour les trois fonctions publiques.

(4) 19° ter a de l'article 81 du code général des impôts.

(5) d) du 4° du III. de l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale.

(6) N° 120113.

(7) P. 54 du PAP.

conventionné ⁽¹⁾. Quoique les péages soient normalement à la charge de l'autorité organisatrice, l'État se substitue parfois à celle-ci pour en payer une partie. Ces péages acquittés dans ce cadre par l'État sont inscrits sur l'action 41, aux côtés de ceux acquittés par l'État en tant qu'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire.

Pour l'année 2025, les montants proposés sont de :

– 2 340 millions d'euros (+ 11 %) pour le paiement par l'État, à la place des régions, d'une partie des péages ⁽²⁾ dus pour l'utilisation par les TER du réseau ferré national hors Île-de-France ⁽³⁾ ;

– 536 millions d'euros (– 11 %) pour le paiement par l'État, au titre de son statut d'autorité organisatrice, de la redevance d'accès pour l'utilisation du réseau par les TET ;

– 222 millions d'euros (– 3 %) pour le financement de la compensation fret et du complément à la compensation fret, qui seront détaillés ultérieurement.

La hausse des compensations pour les TER et les TET (+ 6 % au total) correspond à la hausse attendue des péages ferroviaires en 2025 (+ 6,2 %, répartis entre + 1,7 % au titre de la prévision d'inflation pour 2025 et + 4,3 % pour l'accélération du taux de couverture du coût complet du réseau comme prévu par le contrat de performance, dans une logique d'autofinancement du réseau ferroviaire). Des raisons techniques liées à une redistribution des redevances opérée par SNCF Réseau à la suite d'une décision du Conseil d'État expliquent les fortes évolutions contradictoires constatées pour les redevances TER d'une part, celles TET d'autre part.

La baisse des crédits pour le financement des péages en faveur du fret s'explique quant à elle par des trafics moindres qu'attendus pour 2025, sur la base de ceux constatés en 2024, par rapport aux prévisions initialement faites pour le PLF 2024.

2. Les fonds de concours de l'action 41

Un total de 1 655 millions d'euros en AE (– 6 %) et 1 705 millions d'euros en CP (+ 14 %) de fonds de concours est prévue en 2025 sur l'action 41, soit 210 millions d'euros de fonds de concours supplémentaires en CP.

(1) La construction de nouvelles lignes à grande vitesse n'est pas financée par des crédits budgétaires. Plusieurs sociétés de projet ad hoc, financées par des taxes affectées locales, portent le financement d'une LGV chacune.

(2) Il s'agit de la redevance d'accès.

(3) IDFM verse lui-même une redevance d'accès à SNCF Réseau pour les services de transport de voyageurs conventionnés (Transilien) dont il est l'autorité organisatrice (dernier alinéa de l'article 6-1 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau). Cette redevance s'élève à 855 millions d'euros en 2024 (audition de l'ART par la rapporteure spéciale, septembre 2024).

a. Les fonds de concours issus de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France : le financement des contrats de plan État-région

Les fonds de concours provenant de l'AFITF, et transitant sur la sous-action 41-01 *Infrastructures ferroviaires*, sont estimés par les documents budgétaires à 300 millions d'euros en AE (- 55 %) et 350 millions d'euros en CP (- 12 %).

Ils financent la participation de l'État au volet ferroviaire des CPER, dans le cadre desquels l'État :

– apporte une contribution au financement de la mise en accessibilité de gares. L'ancienne ministre déléguée chargée des personnes handicapées Mme Geneviève Darrieussecq avait donné l'objectif que « *toutes les gares nationales [fussent] mises en accessibilité complète en 2027* », alors que « la moitié » serait aujourd'hui accessible « totalement » ⁽¹⁾. **La rapporteure spéciale se félicite qu'avec son avis favorable, un amendement déposé en commission des finances proposant d'affecter 100 millions d'euros à la mise en accessibilité des transports aux personnes en situation de handicap ait été adopté** ⁽²⁾.

– prévoit de premières « *opérations intégrant la montée en puissance des SERM* » ⁽³⁾;

– contribue à diverses opérations de régénération et de modernisation de petites lignes. Les régions financent généralement les deux tiers des investissements en faveur des petites lignes dans le cadre des CPER et l'État le tiers restant.

(1) *Quais, accès aux quais, billetterie, accessibilité visuelle et sonore, pour les déficits moteurs et sensitifs.*

(2) N° CF425.

(3) PAP, p. 67.

Les petites lignes

Les petites lignes, officiellement dénommées « lignes de desserte fine du territoire », correspondent aux lignes classées dans les catégories 7 à 9 au sens de l'Union internationale des chemins de fer (UIC), ce qui les distingue ainsi du réseau structurant⁽¹⁾. Elles permettent essentiellement la circulation des TER et des trains de fret, mais certaines supportent des TET et peuvent être aussi le maillon terminal d'une desserte par train à grande vitesse.

La rapporteure spéciale avait exposé l'an passé l'insuffisance des financements décidés par l'État pour les petites lignes par rapport à ceux recommandés par un rapport qu'il avait lui-même commandé⁽²⁾.

Source : commission des finances.

b. Les fonds de concours issus du groupe SNCF

La SNCF a annoncé un bénéfice de 1,3 milliard d'euros en 2023. Son Président, M. Farandou, avait indiqué à propos des résultats 2022 que « 95 % de nos investissements concernent la France alors que 37 % de notre chiffre d'affaires se fait à l'international »⁽³⁾. Auditionné par la commission des finances le 6 mars 2024, il a complété : « même l'argent gagné par Geodis en Chine ou par Keolis en Australie est réinvesti dans le ferroviaire français ».

Pour abonder les recettes de SNCF Réseau, l'État, unique actionnaire de la société SNCF, renonce à percevoir une partie, estimée en général à 60 %⁽⁴⁾, des dividendes que le groupe SNCF (dont SNCF Voyageurs) dégage afin de les reverser⁽⁵⁾, par le biais d'un fonds de concours transitant par la sous-action 41-06 *Régénération ferroviaire*, à SNCF Réseau. Pour schématiser, on peut ainsi dire que les excédents dégagés par les TGV financent la régénération de l'ensemble du réseau.

Le montant du fonds de concours ainsi pris en compte par le présent projet est de 1 355 millions d'euros en AE et en CP (+ 24 %).

(1) Le réseau structurant est le plus fréquenté (catégories 2 à 6 au sens de l'UIC : TGV, TET, 80 % des TER et l'essentiel des services de fret à l'exception de certaines dessertes terminales. Il couvre environ les trois quarts du réseau en kilomètres de voie.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 57.

(3) Communiqué de presse du groupe SNCF « Résultats annuels 2022 », 23 février 2023.

(4) La DGITM a expliqué à ce sujet à la rapporteure spéciale : « La règle générale est que la société mère reçoit en dividende 60 % du résultat n-1 de ses filiales sauf exception. Cette proportion est fixée par décision de l'actionnaire sans fondement juridique particulier. La proportion de résultat net de l'année n-1 non reversée sous forme de dividende est utilisée soit à des fins de renforcement des fonds propres, ou utilisée pour financer des projets d'investissement » (à l'échelle du groupe SNCF).

(5) Conformément au 3° de l'article L. 2111-24 du code des transports.

3. La sécurité ferroviaire

L'action 51 *Sécurité ferroviaire* finance des travaux de mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels. Une enveloppe de 45 millions d'euros en AE et en CP, financée exclusivement par des fonds de concours en provenance de l'AFITF, est prévue pour 2025, soit le même montant que dans la LFI 2024.

C. LE FRET FERROVIAIRE : DES OBJECTIFS AMBITIEUX, DES MOYENS PAS À LA HAUTEUR

1. Un mode de transport écologique dont la part modale est insuffisante

a. *Un mode de transport écologique*

La rapporteure spéciale porte un vif intérêt au transport de marchandises. Le fret ferroviaire est en effet une alternative écologique au transport de ces marchandises par la route. L'État doit donc la soutenir afin de respecter ses engagements climatiques, et ceci dans un contexte où, alors que l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre a baissé de 5 % depuis 2015 et que celles du secteur des transports ont baissé de 2 %, les émissions liées au transport de marchandises ont augmenté de 6 % » ⁽¹⁾.

Les bénéfices environnementaux du fret ferroviaire

« À la tonne par kilomètre transportée, par rapport à la route, le ferroviaire représente 9 fois moins d'émissions de CO₂, 6 fois moins d'énergie consommée et 8 fois moins d'émissions de particules nocives. Alors que le ferroviaire représente environ 10 % du transport intérieur de marchandises, sa contribution aux émissions de gaz à effet de serre est négligeable, de l'ordre de 0,3 % des émissions du secteur »

Source : rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, 13 décembre 2023, p. 39.

Le développement du fret ferroviaire aurait par ailleurs des conséquences très positives sur le quotidien des citoyens perturbés par le bruit du trafic routier. Le trafic routier (incluant aussi les véhicules individuels, cependant bien moins bruyants) est en effet responsable de coûts sociaux estimés par l'ADEME à 80,6 milliards d'euros, contre seulement 11,1 milliards d'euros pour le trafic ferroviaire ⁽²⁾.

La stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, prévue à l'article 131 de la loi « climat et résilience » puis inscrite dans un décret en 2022 ⁽³⁾ fixe l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire (ainsi que

(1) Rapport d'information n° 604 des sénateurs Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau sur le transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, 19 mai 2021, pp. 18-19.

(2) ADEME, « Le coût social du bruit en France », octobre 2021, p. 22.

(3) Décret n° 2022-399 du 18 mars 2022 approuvant la stratégie pour le développement du fret ferroviaire.

l'augmentation de moitié du trafic fluvial) dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030, soit, pour le fret, un passage de la part modale de 9 % à 18 %.

b. Une part modale insuffisante

i. Une part modale faible par rapport au passé

Comme indiqué par l'ART à la rapporteure spéciale, « *la part modale du fret ferroviaire de marchandises semble s'être stabilisée depuis le début des années 2010 autour de 10 %. Un tel niveau constitue un point bas après une baisse régulière : le mode ferroviaire assurait en effet le transport des deux tiers des marchandises dans les années 1950, 30 % en 1985 et 18 % dans les années 2000* ». D'ailleurs, le trafic de fret ferroviaire a connu en 2023 son plus bas niveau depuis 1980 en valeur absolue, y compris en tenant compte de l'année 2020 ⁽¹⁾.

PARTS MODALES DES DIVERS MODES DE TRANSPORT INTÉRIEUR DE MARCHANDISES EN FRANCE EN 2022

(en %)

	Part modale
Transport routier	88
<i>Dont poids lourds sous pavillon français</i>	50
<i>Dont poids lourds sous pavillon étranger</i>	38
Transport ferroviaire	10
Transport fluvial	2

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « *Chiffres clés des transports édition 2024* », mars 2024, p. 6.

Le fret aérien demeure négligeable au niveau national ; il représente « 3,1 % des mouvements et 3,8 % des émissions du secteur aérien » ⁽²⁾. Le fret maritime assure 85 % des acheminements internationaux, mais sa part dans le transport intérieur de marchandises est également faible.

ii. Une part modale modeste par rapport à d'autres pays européens

La part modale du fret ferroviaire en France est insuffisante, non seulement au regard de ce qu'elle a été, mais également de ce qu'elle est dans d'autres pays. La moyenne européenne s'établit ainsi à 17 % en 2021 et atteint 34 % en Suisse et 19 % en Allemagne ⁽³⁾.

iii. Des causes bien identifiées

Le déclin du fret ferroviaire en France peut être attribué à plusieurs facteurs.

(1) ART, « *Marché français du transport ferroviaire : premiers chiffres 2023* », p. 5.

(2) SGPE, « *Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien* », 6 septembre 2024, p. 6.

(3) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, 13 décembre 2023, p. 19.

Les causes du déclin du fret ferroviaire

« Tout d’abord, l’essor du transport routier a joué un rôle prépondérant dans la mesure où la libéralisation du secteur a favorisé son expansion, offrant une flexibilité et une accessibilité accrues aux entreprises.

« Les politiques publiques ont accordé une priorité marquée au transport [ferroviaire] de voyageurs, reléguant le fret ferroviaire au second plan. Cette orientation stratégique a conduit à des investissements préférentiels dans les infrastructures dédiées au transport de passagers. Le déséquilibre en faveur du transport de voyageurs se traduit également par la priorité d’attribution des sillons au transport de personnes plutôt qu’au fret. Les trains de marchandises se retrouvent ainsi en concurrence avec les trains de voyageurs, qui sont aujourd’hui considérés comme prioritaires par SNCF Réseau.

« Le trafic voyageurs absorbant la quasi-intégralité des capacités de jour du réseau, les trains de fret ne peuvent circuler que la nuit, période pendant laquelle ils sont pénalisés par les travaux d’entretien du réseau. L’indisponibilité des sillons liée aux travaux est accentuée par le mouvement engagé pour combler le retard de sous-investissement. Ce rattrapage est absolument essentiel pour l’avenir de l’activité ferroviaire dans son ensemble mais contribue à raréfier les sillons disponibles pour le fret. »

Source : rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d’enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l’avenir, 13 décembre 2023, pp. 20-36.

Ces explications sont cohérentes avec celles qu’avait avancées une mission d’information du Sénat, à savoir « *le mauvais état des réseaux ferroviaire et fluvial en raison d’un sous-investissement chronique dans leur entretien* » et « *les coûts supplémentaires du fer et du fleuve en raison des ruptures de charge* »⁽¹⁾.

La conséquence de ces choix au détriment du fret est la qualité de service proposée aux entreprises, qui explique leur préférence pour d’autres modes de transports pourtant plus polluants. L’ART avance en effet que le taux de retard des trains de fret à 30 minutes s’élève à 15,9 % en 2022 (+ 0,3 point par rapport à 2017)⁽²⁾.

c. Le corollaire : le développement du fret routier

i. Une part modale en forte croissance sur le moyen terme

La part modale du fret ferroviaire a connu une trajectoire inverse à celle du fret routier, dont la part modale est passée de 49 % en 1970 à 87 % en 2021⁽³⁾.

(1) Rapport d’information n° 604 des sénateurs Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau sur le transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, 19 mai 2021, p. 16.

(2) ART, rapport « *Le marché français du transport ferroviaire en 2022* », février 2024, p. 19.

(3) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d’enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l’avenir, 13 décembre 2023, p. 24.

ii. Deux ensembles de causes bien identifiées

● *Des raisons pratiques*

Le fret routier apparaît pour de nombreuses entreprises comme la solution de simplicité par rapport au fret ferroviaire.

Les causes pratiques de la massification du fret routier

- « La route apparaît d’abord comme une solution plus économique sur les petites et moyennes distances » ;
- « Surtout, le transport par camion permet une desserte plus fine du territoire. En 2008, le réseau ferré national comptait un peu moins de 30 000 kilomètres de voies, tandis que les routes et autoroutes totalisaient près d’un million de kilomètres » ;
- « La densité de ce maillage confère au réseau routier une meilleure résilience aux aléas quotidiens, offrant suffisamment d’itinéraires alternatifs pour contourner les zones de travaux ou d’accident. Cette fiabilité a été régulièrement avancée par les entreprises comme une justification de leur choix de privilégier le transport routier » ;
- « Le transport par camion offre également une flexibilité opérationnelle. Contrairement au fret ferroviaire, qui nécessite la présence d’un terminal dans chaque site desservi, le transport par la route est plus adaptable, chaque camion disposant de sa propre porte de chargement. C’est pourquoi les entreprises choisissent de placer les installations de leur chaîne logistique au plus près du réseau routier et autoroutier, garantissant un accès rapide aux infrastructures » ;
- « Les ports français sont insuffisamment reliés aux voies de chemins de fer ».

Source : rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d’enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l’avenir, 13 décembre 2023, pp. 24-26.

● *Des raisons fiscales*

Une des causes majeures de la part élevée du fret routier réside enfin dans les avantages fiscaux dont il bénéficie. De la même manière que, pour le transport de voyageurs, le plus écologique (le ferroviaire) est désavantagé fiscalement par rapport à une alternative moins écologique (l’aérien), ce qui rend celle-ci moins chère pour l’individu et donc plus attrayante, pour le transport de marchandises, le plus écologique (là encore, le ferroviaire) est désavantagé fiscalement par rapport à une alternative moins écologique (le fret routier).

Les avantages fiscaux du fret routier par rapport au fret ferroviaire

« Alors que les opérateurs de transport ferroviaire doivent systématiquement s’acquitter de péages auprès du gestionnaire de réseau pour l’accès aux infrastructures et la circulation sur les voies ferrées, les transporteurs routiers ne s’acquittent de péages que sur une partie du réseau routier national, les autoroutes concédées. De ce fait, de nombreux transporteurs routiers préfèrent contourner les autoroutes, quitte à consommer un peu plus de carburant, pour ne pas avoir à payer de péages. Il y a donc une inégalité de traitement entre les trains, qui ne peuvent se dispenser de payer de péages, et la route qui dispose d’itinéraires « gratuits ».

« L’entretien du réseau routier « gratuit » est censé être financé par l’affectation à l’AFITF d’une fraction de la taxe sur le carburant, dont l’assiette est corrélée aux besoins de consommation des véhicules et donc à l’usure de la route. Or, outre que les poids lourds bénéficient d’un taux réduit de fiscalité du carburant⁽¹⁾, la concurrence entre le train et la route a été faussée par un transport international de plus en plus présent qui ne paye pas les taxes sur le carburant qu’il consomme en France. Le principal prélèvement fiscal dont sont redevables les transporteurs routiers, à savoir la TICPE, est assis sur le volume de gazole acheté : il est donc facile pour les transporteurs étrangers de se dispenser de cette taxe et de toute contribution au financement des infrastructures en ne faisant pas le plein en France. 75 % des poids lourds circulant en France ne se fournissent pas en carburant sur le territoire national. L’augmentation de la part modale du transport routier suit à peu près la trajectoire de l’augmentation de la part de pavillon étranger dans le secteur routier français. C’est donc aussi, pour l’essentiel, les transporteurs routiers sous pavillon étranger qui ont capté la part de marché que détenait auparavant le fret ferroviaire grâce à un avantage concurrentiel lié à l’évitement des péages et des taxes.

« La France perd donc sur tous les tableaux : les poids lourds utilisent ses routes gratuites pour ne pas avoir à payer de péage, son réseau national pour ne pas avoir à payer d’écotaxe ailleurs, mais les stations-service étrangères pour ne pas avoir à payer le carburant chez elle. »

Source : rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d’enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l’avenir, 13 décembre 2023, pp. 72-77 et 95.

La compétitivité du fret ferroviaire est freinée par un ensemble de désavantages structurels et fiscaux, qui rendent le transport routier de marchandises plus attractif pour de nombreuses entreprises. Cette situation va à l’encontre des objectifs nationaux et européens de transition écologique, qui visent à favoriser des modes de transport à faible impact environnemental. Dans un contexte où l’atteinte de la neutralité carbone et la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont des impératifs, il est essentiel que les politiques publiques affichent une cohérence renforcée entre leurs objectifs et les incitations économiques et fiscales qu’elles proposent. Un soutien adapté au fret ferroviaire, à travers des infrastructures modernisées et une révision des cadres fiscaux, constitue une étape indispensable pour garantir que la transition écologique ne reste pas un simple discours, mais se traduise en actions concrètes et efficaces.

(1) Il s’agit du tarif réduit de TICPE sur le gazole pour le transport routier de marchandises susmentionné.

2. Diverses aides à l'exploitation dont la hausse annoncée est exagérée

Afin de compenser le plus possible les désavantages dont il souffre face au fret routier et d'aider le secteur face aux crises auxquelles il a été confronté récemment (coûts de l'énergie et mouvements sociaux début 2023), l'État soutient l'exploitation des services de fret ferroviaire par diverses aides, renforcées au fil du temps, et que le présent projet présente comme majoré de 30 millions d'euros. La rapporteure spéciale a cependant souhaité vérifier, aide par aide, les évolutions entre 2024 et 2025. Bien lui en a pris, car elle a découvert qu'en réalité **les aides n'augmenteront pas de 30 mais de 15 millions d'euros** en raison de la suppression, pudiquement appelée « redéploiement » par la DGITM, des aides au démarrage de nouveaux services, qui ne seraient « *pas nécessaires en 2025* », sans qu'on soit bien sûr qu'elles l'aient été en 2024, la rapporteure spéciale ayant noté l'an dernier le laconisme de la documentation budgétaire les concernant ⁽¹⁾.

(1) Rapport spécial n° 292 annexe 16 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2023, 6 octobre 2022, p. 62.

**RÉCAPITULATIF DES AIDES À L'EXPLOITATION DES SERVICES DE FRET FERROVIAIRE
POUR 2025**

(en millions d'euros)

	Description	Coût en 2025 (PLF) Coût en 2024 (LFI)	Budgétisation (numéro de sous-action)	Évolutions récentes
	Compensation fret au sens large	<u>222,4</u> 229	41-05	
Dont compensation fret historique	Couvre auprès de SNCF Réseau la différence entre le coût imputable à la circulation de trains de fret et les montants des redevances facturées par le gestionnaire d'infrastructure aux entreprises exploitantes, afin de soutenir la compétitivité de celles-ci. L'État verse à SNCF Réseau l'équivalent de 70 % de la redevance de circulation, de manière à ce que les opérateurs de fret payent seulement 30 % ⁽¹⁾ .	<u>157,4</u> 164	41-05	
Dont complément à la compensation fret	Réduit de moitié le montant des péages acquittés par les entreprises de fret ferroviaire, qui ne correspondait déjà pas au coût marginal d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire du fait de la compensation fret historique	<u>65</u> 65	41-05 ⁽²⁾	Instaurée par la LFI 2021.
Aides à la pince ou « aide renforcée à l'exploitation des services de transport combiné » (A)	Compensent les surcoûts de la rupture de charge ⁽¹⁾ liée au transbordement des marchandises en cas de transport combiné, du fait de l'utilisation de grues pour placer les camions sur les trains de fret ⁽²⁾ .	<u>47</u> 47	45-02	Augmentées de 27 à 47 millions d'euros par la LFI 2021.
Aides au démarrage de nouveaux services (B)	Aides à de nouveaux services de fret ferroviaire afin d'accompagner le début de leur exploitation et commercialisation	<u>0</u> 15	45-02	Redéploiement vers l'aide au wagon isolé
Aides au wagon isolé (C)	« Constituent des trains à partir de l'assemblage de wagons individuels isolés ou de groupe de wagons, provenant de différents clients. Ces wagons ont des origines et des destinations différentes, ce qui implique des activités de tri et d'assemblage supplémentaires. » ⁽³⁾	<u>100</u> 70	45-02	Augmentées de 70 à 100 millions d'euros par le PLF, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement pour la période 2025-2030 ⁽⁴⁾
	Total des aides à l'exploitation des services de transport combiné (A + B + C)	<u>146</u> 132	45-02	
Autoroutes ferroviaires	Permettent aux camions de rouler et d'arriver directement sur les trains de fret, sans qu'un portage par une grue ne soit nécessaire, pour le fret entre la France et l'Italie.	<u>4</u> 4	45-03	

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire et les demandes de précisions spécifiques adressées par la rapporteure spéciale à la DGITM.

(1) IGF, « Revue de dépenses : les aides aux entreprises », mars 2024, p. 79 du document PDF.

(2) Précédemment budgété sur l'action 45, ce complément l'est depuis la LFI 2023 sur l'action 41.

3. Les investissements dans les infrastructures de fret

La rapporteure spéciale avait noté l’an dernier que, aux yeux des acteurs du secteur, des investissements massifs dans les infrastructures de fret apparaissent nécessaires, à hauteur de 10,5 milliards d’euros en dix ans en plus du 1,35 milliard d’euros déjà prévus⁽⁵⁾. Le précédent Gouvernement avait annoncé des investissements de l’État de 2 milliards d’euros d’ici au début de la prochaine décennie, dont 900 millions d’euros d’ici 2027⁽⁶⁾. Le PLF ne mentionne cependant que des fonds de concours à hauteur de 120 millions d’euros en AE (-39 %) et 115 millions d’euros en CP (+7 %) en 2025, dont « une partie » est inscrite dans les CPER 2023-2027. La rapporteure spéciale a obtenu de la DGITM la confirmation que cette baisse massive des AE découle bien de la baisse globale des dépenses de l’AFITF.

4. Une procédure sensible : les négociations entre l’État et la Commission européenne au sujet de Fret SNCF

Fret SNCF, filiale du groupe SNCF consacrée au fret ferroviaire, fait l’objet depuis plusieurs mois d’une attention médiatique particulière.

(1) Comme indiqué par le rapport de Mme Bonnefoy et de M. Pointereau susmentionné (p. 16), « une rupture de charge décrit l’étape pendant laquelle des marchandises transportées par un premier véhicule sont transférées dans un second véhicule, immédiatement ou après une période de stockage ou de correspondance ».

(2) Les aides à la pince ne sont pas cumulables avec les aides au wagon isolé (IGF, « Revue de dépenses : les aides aux entreprises », mars 2024, p. 79 du document PDF).

(3) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d’enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l’avenir, 13 décembre 2023, p. 37.

(4) Réponse à la question écrite n° 12631 de M. Pierre Dharréville, 30 avril 2024.

(5) Rapport spécial n° 292 annexe 16 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2023, 6 octobre 2022, pp. 30-31.

(6) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 63.

Résumé de la procédure relative à Fret SNCF

« La concurrence est arrivée dans le fret en 2007. Or depuis 2007 l'activité fret de la SNCF est en déficit, de 200 à 300 millions d'euros par an. La maison mère a compensé et la Commission européenne a estimé que cela était constitutif d'une aide d'État illégale faussant la concurrence, l'État étant actionnaire de la SNCF.

« La procédure a été ouverte. Le Gouvernement pouvait contester l'analyse de la Commission, avec le risque d'aller devant le tribunal. Dans ce cas, c'était quitte ou double : en cas d'échec, l'entreprise aurait dû rembourser 5 milliards d'euros, ou faire faillite, laissant 5 000 personnes sur le carreau.

« Estimant que le dossier n'était pas assez solide, le Gouvernement a accepté d'entrer dans la négociation de discontinuité, l'équivalent d'un « plaider coupable » avec, pour punition, une réduction volontaire d'activité, soit 23 flux – les meilleurs – abandonnés aux concurrents. La seconde punition est la disparition de l'objet porteur de la dette, Fret SNCF, qui doit renaître sous la forme de deux sociétés, sous un nom différent, avec peut-être un investisseur privé. Avec l'arrêt des 23 flux, 500 cheminots n'ont plus de travail. Je me suis engagé à les reclasser, c'est en cours. Ni les syndicats ni les cheminots n'en sont satisfaits : les discussions ne peuvent être que compliquées. »

Source : compte rendu de l'audition de M. Farandou par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 7 mai 2024.

Ce constat souligne les défis de compétitivité pour les opérateurs historiques face à de nouveaux entrants dans un secteur où les infrastructures et les coûts d'exploitation sont élevés. La procédure dite de « discontinuité », acceptée par le Gouvernement pour éviter une amende et le remboursement des aides perçues, impose des mesures punitives. Cette situation affaiblit l'activité de fret ferroviaire nationale en offrant davantage de marchés aux concurrents et entraîne une réorganisation interne complexe pour la direction et les salariés concernés.

Afin d'éviter des situations similaires à l'avenir, la rapporteure spéciale invite le Gouvernement à engager un dialogue avec la Commission européenne pour explorer des solutions permettant de soutenir les opérateurs nationaux dans des secteurs stratégiques. Ce dialogue pourrait aboutir à une clarification des règles de soutien pour les services publics essentiels, en particulier ceux ayant un impact environnemental positif.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale s'interroge sur la pertinence du choix d'un plan de discontinuité en lieu et place d'une aide au secteur du fret ferroviaire, qui apparaît comme plus adaptée d'un point de vue stratégique et budgétaire, notamment au regard des objectifs environnementaux du pays. Ce choix politique apparaît *a minima* comme une volonté de soutenir de manière indirecte le fret routier.

D. LES TRANSPORTS COLLECTIFS

1. Un nécessaire développement qui passe par une réponse aux difficultés des autorités organisatrices de la mobilité

a. *Le développement des transports collectifs est une nécessité écologique et sociale*

Les défis du financement des AOM ont été synthétisés par M. le sénateur Hervé Gillé, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : « *Les AOM vont faire face, d'une part, à une forte hausse de la demande de transports collectifs, sous l'effet de la mise en œuvre rapide des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) et des SERM. Elles sont confrontées, d'autre part, à une hausse de leurs dépenses de fonctionnement due à l'inflation et vont devoir intégrer à leur équation budgétaire les coûts liés au renouvellement de leurs flottes de véhicules* »⁽¹⁾.

Or, « *plus de 80 %* » des habitants des zones rurales sont dépendants de la voiture⁽²⁾. Les véhicules particuliers représentent 52 % des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports en 2022, contre 2,1 % pour les bus et cars et 0,3 % pour le transport ferroviaire. En agrégeant les véhicules particuliers, les poids lourds et les véhicules utilitaires, le transport routier est responsable de près de 94 % des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports, et explique la majorité de la croissance de celles-ci (+ 1,6 % contre une croissance totale à l'échelle du secteur de + 2,3 %) ⁽³⁾.

Le coût d'une voiture est de surcroît bien plus élevé pour l'utilisateur que celui des transports collectifs subventionnés. « *Selon l'ADEME, le coût annuel d'une voiture particulière (6 000 euros) est près de 20 fois supérieur à celui lié à l'utilisation des transports publics (310 euros).* »⁽⁴⁾

b. *Le défi du financement, notamment des dépenses de fonctionnement*

La rapporteure spéciale s'était intéressée par le passé à ce sujet, notant que les AOM sont « *fragilisées par un cumul de crises et de difficultés financières diverses, qui met en péril leur capacité à faire face à leurs dépenses de fonctionnement* »⁽⁵⁾.

Le financement des AOM repose principalement sur le versement destiné au financement des services de mobilité (VM), une taxe payée par les entreprises. Ce mode de financement, bien que crucial, reste limité et inégalement réparti, avec

(1) *Compte rendu de la première séance du lundi 4 décembre 2023.*

(2) *Réponse à la question écrite n° 08778 de M. le sénateur Bruno Rojouan, 13 juin 2024.*

(3) *ART, rapport « Le transport de voyageurs en France, volume III », avril 2024, p. 23.*

(4) *Réponse à la question écrite n° 8310 de M. Mickaël Bouloux, 3 octobre 2023.*

(5) *Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1^{er} juin 2023, p. 7.*

des disparités importantes entre les grandes agglomérations et les zones rurales ou péri-urbaines, où la base de cotisation est bien moins conséquente. Les territoires à faible densité de population, malgré une demande croissante de services de mobilité, souffrent ainsi d'un déficit de ressources pour garantir un réseau de transport public de qualité, adapté aux besoins de leurs habitants.

Par ailleurs, les subventions d'État, destinées en grande partie aux investissements en infrastructures, laissent un déficit de financement pour les charges de fonctionnement quotidien des AOM, telles que la gestion des lignes de bus, tramways, et métros. Ce déséquilibre pèse lourdement sur les AOM, dont certaines peinent à maintenir des services réguliers et de qualité.

La rapporteure spéciale appelle à un renforcement ou à une diversification des sources de financement. Cela pourrait inclure un ajustement du VM pour couvrir les dépenses de fonctionnement, une dotation supplémentaire de l'État dédiée spécifiquement aux AOM, ou encore l'instauration de dispositifs de compensation pour soutenir les territoires à faible capacité contributive.

2. Les contributions de l'État au financement des transports collectifs

a. Les contrats de plan État-région

L'action 41 est alimentée par des fonds de concours en provenance de l'AFITF, par le biais desquels est financée la participation de l'État au volet ferroviaire du CPER pour la seule région Île-de-France. Le volet mobilités des CPER des autres régions est aussi alimenté par des fonds de concours émis par l'AFITF, mais ceux-ci ne transitent pas par le programme 203 ⁽¹⁾. Pour 2025, les montants prévus atteignent 200 millions d'euros en AE (– 39 %) et 350 millions d'euros en CP (– 34 %).

b. Les appels à projets

L'État a depuis 2008 contribué au développement des transports collectifs en province par des appels à projets ⁽²⁾, dont les crédits ne transitent pas par le programme 203. La rapporteure spéciale porte cependant un regard critique sur cette méthode, estimant que, les appels à projets étant lancés selon la temporalité définie par l'État, ils suscitent beaucoup d'intérêt, quand un est lancé, de la part des collectivités territoriales, alors même que leurs projets ne sont pas forcément matures.

(1) PAP du PLF pour 2024, p. 94.

(2) Conformément à ce qui était prévu par le III. de l'article 13 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

3. Le défi des services express régionaux métropolitains

a. Des projets ambitieux

Un SERM, anciennement connu sous le nom de RER métropolitain, a été défini par le législateur ⁽¹⁾ comme « *une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre intègre la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de co-voiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux* ».

Les SERM sont complémentaires aux zones à faibles émissions mobilité : là où les ZFE-m interdisent l'usage de véhicules polluants, les SERM développent les alternatives plus respectueuses de la planète.

b. Un calendrier très incertain et révélateur de l'inertie gouvernementale

Une « conférence nationale de financement des SERM », prévue par le législateur ⁽²⁾, devait être organisée « *avant le 30 juin 2024, afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour assurer un financement pérenne des dépenses d'investissement et de fonctionnement de ces services* ». La rapporteure spéciale déplore que, en octobre 2024, elle n'ait toujours pas été, ni organisée, ni même planifiée. Elle a questionné le Gouvernement à ce sujet. Il lui a été répondu que « *cette conférence serait organisée cet hiver, dans un calendrier qui reste à préciser, en lien avec le Parlement* ».

Cette réponse ne peut être vue que comme une énième marque de désengagement soulignant une prise de distance de l'exécutif face à ses engagements, alors même que le financement des SERM représente un enjeu crucial pour la transition vers des transports plus durables et accessibles.

Le projet de loi de finances pour 2025, actuellement en examen, aurait été l'occasion idéale pour inscrire des financements spécifiques et ainsi démontrer une véritable volonté de soutenir les SERM. Pourtant, le texte est muet sur ce point, ce qui accentue le manque de cohérence entre les ambitions affichées en matière de mobilité durable et les moyens concrets alloués.

La rapporteure spéciale déplore cette absence de soutien budgétaire et appelle le Gouvernement à se saisir rapidement du dossier, faute de quoi les collectivités devront continuer à financer seules, et de façon précaire, des infrastructures pourtant vitales pour la réduction de la dépendance à la voiture individuelle et pour le développement de services de transport accessibles et écologiques.

(1) Article L. 1215-6 du code des transports, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

(2) Article 10 de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

c. *Des défis multiples*

i. Le défi majeur : celui du financement

Le COI avait chiffré les montants nécessaires au déploiement entre 10 et 20 milliards d'euros au total. Élaborer un chiffrage précis se révèle complexe car les projets ne sont pas encore tous prêts et sont d'ampleur très différente. M. Patrice Vergriete a ainsi fait état pour le SERM de Lille d'un coût neuf fois supérieur à celui de Bordeaux ⁽¹⁾.

767 millions d'euros seront déployés par l'État dans le cadre des CPER sur la période 2023-2027 ; selon le gouvernement précédent, « *les financements des régions comme des collectivités seront sans doute à peu près de même niveau* » ⁽²⁾. S'exprimant sur la somme de 800 millions d'euros qui avait été initialement évoquée (et qui a été annoncée derechef depuis ⁽³⁾), Régions de France avait estimé que cette somme « *ne [semble] pas permettre d'accompagner tous les projets en cours d'élaboration* » ⁽⁴⁾.

La rapporteure spéciale estime que la lenteur du déploiement des SERM contraste avec l'impérieuse nécessité d'apporter une réponse appropriée en matière de pouvoir d'achat et de protection de la santé par une offre soutenue de transports de proximité décarbonés. Elle a déposé une question écrite sur ce sujet, dont la réponse confirme le caractère très poussif du déploiement des SERM : les « *800 millions d'euros* » financeront « *les études nécessaires à l'émergence des projets, ainsi que les premiers travaux pour les projets les plus avancés* » ; pour les « *enveloppes financières relatives aux principaux travaux d'infrastructures* », il faudra attendre les prochains contrats de plan État-régions ⁽⁵⁾.

Elle se réjouit que l'amendement qu'elle a déposé en commission des finances pour dynamiser les financements alloués aux SERM à hauteur d'un milliard d'euros ait été adopté ⁽⁶⁾.

Dans une logique de chaînage vertueux, la rapporteure spéciale insiste, comme elle l'avait fait dans les travaux qu'elle avait menés au printemps 2023 sur ce sujet ⁽⁷⁾, sur l'importance de prévoir dès à présent le financement des dépenses de fonctionnement des futurs SERM.

(1) « *Le RER métropolitain de Bordeaux, c'est 800 millions. Celui de Lille, c'est 7 milliards* », dans *Lavoixdunord.fr*, « *Aujourd'hui on paie les années TGV* » : Patrice Vergriete répond aux questions de nos lecteurs », Julien Lécuyer et Sébastien Leroyregion, 19 mars 2024.

(2) M. Beaune au Sénat, première séance du lundi 4 décembre 2023.

(3) Réponse à la question écrite n° 08933 de Mme la sénatrice Emilienne Poumirol, 13 juin 2024.

(4) Courrier à Mme la Première ministre, 20 juillet 2023.

(5) Réponse à la question écrite n° 12454 de la rapporteure spéciale, 24 octobre 2023.

(6) N° II-CF1505.

(7) Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1^{er} juin 2023, pp. 44 à 50.

ii. D'autres points de vigilance à ne pas négliger

La rapporteure spéciale relaye enfin les points de vigilance de l'ART, qui invite d'abord à ne pas se focaliser exclusivement sur le sujet du financement.

Les défis pour la réussite des services express régionaux métropolitains

« La capacité d'accueil des gares centrales pourrait constituer un facteur limitant de ces projets ;

« L'activité parallèle de services ferroviaires fret et trains à grande vitesse sur certains SERM pourrait affecter la performance de l'ensemble des services ferroviaires et limiter la croissance de l'offre ;

« La coordination entre AOM de centre métropolitain et de périphéries, ainsi qu'avec les AOM régionales sera cruciale à la mise en place des SERM. Cette coordination devra porter tant sur l'offre que sur les moyens d'y accéder – une interopérabilité des billets, un zonage tarifaire voire une intégration tarifaire faisant partie des moyens nécessaires pour rendre l'accès aux transports simples et attractifs. »

Source : ART, rapport « Le transport de voyageurs en France, volume III », avril 2024, pp. 42 à 47.

Le second point de vigilance avait également été soulevé par une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, qui proposait d'« intégrer systématiquement les besoins du fret ferroviaire dans les projets de services express régionaux métropolitains »⁽¹⁾.

iii. Une labellisation trop large

La rapporteure spéciale s'interroge sur l'annonce de 24 projets de SERM labellisés. Elle craint que ce chiffre très élevé ne conduise à diluer les financements déjà très restreints attribués aux SERM dans leur ensemble, et ne fasse perdre aux principaux projets la visibilité et la spécificité dont ils ont besoin pour être concrétisés. Elle sera vigilante quant au nombre de projets auxquels sera effectivement octroyé le statut de SERM.

(1) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, 13 décembre 2023, p. 37.

4. Les transports collectifs en Île-de-France

a. Île-de-France mobilités

Île-de-France mobilités est l'autorité organisatrice des transports collectifs en Île-de-France. La rapporteure spéciale s'était par le passé beaucoup intéressée à IDFM, tant dans le cadre du printemps de l'évaluation 2023 ⁽¹⁾ que dans ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2024 ⁽²⁾. Elle avait montré que, face aux besoins de financement très importants engendrés par le Grand Paris express, et pour ne pas augmenter les tarifs pour les usagers au détriment du report modal, le secteur aérien et les touristes les plus fortunés devaient être mis à contribution. Elle déplore qu'IDFM ne se soit engagé qu'à « *ne pas augmenter le passe Navigo au-delà de l'inflation augmentée d'un point au maximum, jusqu'en 2031* » ⁽³⁾. En effet, les nouvelles recettes prévues par l'accord de financement, soit des hausses du versement mobilité (VM) et de la taxe de séjour, n'ont qu'un rendement prévisionnel estimé à respectivement 400 et 200 millions d'euros par an à partir de 2024 ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale, « *consciente des difficultés techniques et financières de la mise en accessibilité du réseau* », avait appelé « *à maintenir des objectifs à la fois réalistes et ambitieux en la matière* » ⁽⁵⁾. Elle note que, alors qu'IDFM lui avait à l'époque communiqué une estimation du coût de la mise en accessibilité de toutes les lignes du métro parisien à « *des dizaines de milliards d'euros* », la présidente d'IDFM ne l'estime désormais plus qu'« *entre 15 et 20 milliards d'euros* » sur vingt ans ⁽⁶⁾.

b. La Société des grands projets

i. La construction du Grand Paris express

En Île-de-France, le métro automatique ⁽⁷⁾ du Grand Paris express est construit et entièrement financé par la Société des grands projets (SGP), maître d'ouvrage, qui bénéficie de taxes affectées, exclusivement franciliennes, et peut recourir à l'emprunt. La SGP participe en outre au financement d'opérations de

(1) Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1^{er} juin 2023, pp. 25-39.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 70-72.

(3) Réponse à la question écrite n° 12142 de Mme Aurélie Trouvé, 11 juin 2024.

(4) Rapport spécial n° 128 tome III annexe n° 11b des sénateurs M. Hervé Maurey et Mme Marie-Claire Carrère-Gée sur le projet de loi de finances pour 2024, 23 novembre 2023, p. 49.

(5) Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1^{er} juin 2023, p. 34.

(6) Région Île-de-France, communiqué de presse « Organisation des Jeux paralympiques de Paris 2024 : transports, équipements sportifs, moyens mis en œuvre pour favoriser la pratique du parasport », 26 août 2024, p. 4.

(7) Le principal intérêt d'un métro automatique est que ses coûts d'exploitation seraient inférieurs de moitié environ à ceux d'un métro opéré manuellement (Cour des comptes, rapport « La Société du Grand Paris : exercices 2017 et suivants », 19 janvier 2024, p. 42).

transports collectifs ferrés en Île-de-France ⁽¹⁾, dans le cadre du contrat de plan État-région. Une fois qu'il aura été construit, le réseau aura ensuite IDFM pour autorité organisatrice de la mobilité (AOM), même si la SGP en restera propriétaire jusqu'à sa dissolution. IDFM passera des contrats avec le gestionnaire d'infrastructures RATP infrastructures, et, pour l'exploitation, avec les opérateurs de transports.

La SGP est financée exclusivement par des taxes locales affectées, que la rapporteure spéciale avait énumérées l'an dernier ⁽²⁾.

Au 30 juin 2024, 29,9 milliards d'euros avaient été engagés par la SGP au titre du Grand Paris express, sur un total prévisionnel de 36,1 milliards d'euros, ces deux chiffres étant aux conditions économiques de 2012. Sa dette devrait être remboursée complètement en 2074 ⁽³⁾.

ii. Un projet ambitieux mais à l'impact environnemental limité

Un des effets positifs du Grand Paris express sera évidemment sa contribution à la lutte contre le dérèglement climatique. Cependant, et de manière contre-intuitive, cette contribution passera davantage par le « *développement territorial entraîné par le GPE grâce à une urbanisation plus dense et un bâti plus efficace du point de vue énergétique* » que par le report modal de la route vers le métro (« *seulement 35 % des émissions évitées sont dues au report modal* » ⁽⁴⁾). En effet, la SGP dispose de compétences d'aménagement importantes autour des gares qu'elle construit, et a pris des engagements sociaux et environnementaux ambitieux dans ce cadre ⁽⁵⁾. Ces opérations devraient à terme apporter des recettes à la SGP, même si elles resteront vraisemblablement modérées ⁽⁶⁾.

Une fois qu'il sera pleinement opérationnel, le Grand Paris express ne permettra qu'une baisse des émissions de l'Île-de-France comprise entre « *1,8 % et 3 %* ». Ce chiffre s'explique par la prise en compte pour son élaboration du cadre prévu par la stratégie nationale bas carbone 2 adoptée en 2019, qui fixe l'objectif d'une décarbonation totale du parc de véhicules particuliers d'ici 2050. « *Cette référence réduit à néant, à compter de 2050, l'avantage carbone du réseau de métro par rapport à un parc de véhicules supposé intégralement électrifié à cette date.* » ⁽⁷⁾

(1) Article 20-1 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 78.

(3) Réponse de la SGP au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(4) Cour des comptes, rapport « La Société du Grand Paris : exercices 2017 et suivants », 19 janvier 2024, p. 28.

(5) Cour des comptes, rapport « La Société du Grand Paris : exercices 2017 et suivants », 19 janvier 2024, p. 96.

(6) Estimées à 362 millions d'euros de 2012 par la SGP (citée par Cour des comptes, rapport « La Société du Grand Paris : exercices 2017 et suivants », 19 janvier 2024, p. 96).

(7) Cour des comptes, rapport « La Société du Grand Paris : exercices 2017 et suivants », 19 janvier 2024, p. 29.

iii. Des défis financiers

La Cour fait état des défis que devra relever la SGP au cours des prochaines années ⁽¹⁾ :

– Elle devra refinancer sa dette à partir de 2027-2028, dans un contexte où les taux d'intérêts ont considérablement augmenté ;

– Il est à craindre un moindre dynamisme de sa recette fiscale principale, la taxe sur les bureaux, en raison du développement du télétravail ; « *le risque est donc réel de devoir repousser l'échéance de remboursement de la dette de la SGP* ».

iv. Un avenir national

Une récente loi, issue d'une initiative parlementaire ⁽²⁾, a élargi son rôle. Précédemment dénommée « Société du grand Paris » et ayant un rôle limité à l'Île-de-France, elle doit désormais mettre son expérience de maître d'ouvrage au service d'autres territoires afin de concevoir les SERM. Elle interviendra dans la conception des projets puis en assurera l'élaboration. Un principe d'étanchéité complète garantira le financement local de chaque projet, par des crédits en provenance des CPER et de taxes locales spécifiques.

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

a. Des liaisons nationales subventionnées par l'État

i. L'État est l'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire

Exploités sous la dénomination commerciale « Intercités », les TET sont des liaisons nationales qui, à la différence des TGV, sont subventionnées par l'État car, n'étant pas rentables, elles ne seraient sinon pas exploitées, alors qu'elles sont jugées utiles à l'aménagement du territoire. Les trains d'équilibre du territoire, de jour et de nuit, ont transporté 11,4 millions de passagers en 2023 ⁽³⁾. Au 1^{er} janvier 2024, il existe 7 lignes de jour ⁽⁴⁾ et 4 de nuit ⁽⁵⁾, ainsi que, *a minima*, une ligne internationale à destination de Berlin subventionnée par l'État pour sa partie française ⁽⁶⁾.

(1) Rapport sur la Société du Grand Paris, janvier 2024, p. 7.

(2) Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

(3) Réponse à la question écrite n° 14367 de Mme Marianne Maximi, 3 avril 2024.

(4) Paris–Limoges–Toulouse, Paris–Clermont-Ferrand, Bordeaux–Toulouse–Marseille, Nantes–Bordeaux, Nantes–Lyon, Toulouse–Bayonne–Hendaye et Clermont-Ferrand–Béziers (« Aubrac »).

(5) Qui se subdivisent en plusieurs branches desservant : Albi, Aurillac, Briançon, Cerbère, Latour de Carol, Nice, Rodez, Tarbes et Toulouse.

(6) Réponse de Mme Prisca Thevenot à la question orale sans débat n° 503 de M. Frédéric Petit, première séance du mardi 30 janvier 2024.

L'État est l'autorité organisatrice des TET. À ce titre, il verse chaque année à SNCF Voyageurs, entreprise exploitante ⁽¹⁾, des compensations pour financer le déficit d'exploitation de ces lignes ainsi que les investissements dans la maintenance et la régénération de leur matériel roulant. Les obligations respectives de l'opérateur ferroviaire et de l'État sont formalisées dans des conventions d'exploitation. La convention pour la période 2022-2031 a été signée le 17 mars 2022 pour un montant global de 1,73 milliard d'euros ⁽²⁾.

L'État verse également aux régions une participation au déficit d'exploitation de certaines lignes, anciennement TET, qui leur ont été transférées ⁽³⁾.

Tous ces crédits sont budgétés sur la sous-action 44-06 *Trains d'équilibre du territoire* de l'action 44 *Transports collectifs*.

ii. Une compensation de l'État en hausse

En 2025, les montants consacrés à la compensation devraient s'élever à 797 millions d'euros en AE et 307 millions d'euros en CP, parmi lesquels (en CP) ⁽⁴⁾ :

– 254 millions d'euros de contributions versées à SNCF Voyageurs pour couvrir le déficit d'exploitation des lignes TET ;

– 53 millions d'euros de contributions versées par l'État aux régions pour les anciennes lignes TET qu'elles ont reprises.

b. Des investissements nécessaires

La rapporteure spéciale avait analysé ⁽⁵⁾ à l'occasion de ses travaux sur le projet de loi de règlement 2023 ⁽⁶⁾ les chiffres des indicateurs de performance relatifs à la ponctualité des TET que, dans une logique de chaînage vertueux, elle estime utile de rappeler en vue de la discussion du présent projet. Elle observait ainsi : « *le pourcentage de ponctualité des TET chute en 2023 de 72,3 % à 69,7 %, loin de la cible initialement fixée (78 %). À l'inverse, un indicateur est en hausse pour la troisième année consécutive, celui des TET en retard de plus de 30 minutes,*

(1) Les conventions d'exploitation des lignes TET signées à partir du 25 décembre 2023 sont obligatoirement soumises à la concurrence. Pour l'instant, SNCF Voyageurs est l'entreprise exploitante unique, mais « un marché d'ouverture à la concurrence des lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux devrait être notifié en 2025 » (p. 73 du PAP).

(2) Les AE de cette nouvelle convention ont été ouvertes par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(3) À la suite de la réforme des TET engagée en 2015, le statut d'autorité organisatrice de 6 lignes d'intérêt local a été transféré à 6 régions. En contrepartie, et selon des modalités propres à chacune d'elles, l'État s'est engagé à renouveler une partie du matériel roulant et à prendre à sa charge une portion de leur déficit d'exploitation.

(4) Réponses de la DGITM au questionnaire d'audit de la rapporteure spéciale.

(5) Rapport n° 2698 tome II sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, 29 mai 2024, p. 159.

(6) Désormais dénommé « projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 ».

qui atteint 10,8 % en 2023, un niveau supérieur tant à celui de 2022 (9,6 %) qu'à la cible initialement fixée (7,7 %) ».

Les investissements dans le matériel roulant des TET s'effectuent par le biais de l'AFITF ⁽¹⁾.

S'agissant en particulier des lignes Paris – Clermont-Ferrand et Paris – Limoges – Toulouse, l'État, l'AFITF et SNCF Mobilités ont signé le 4 décembre 2019 une convention d'un montant de 687,5 millions d'euros pour le financement de 28 nouvelles rames dénommées « Oxygène ». Il faut ajouter divers financements additionnels pour atteindre le chiffre total de 800 millions d'euros d'investissements dans le renouvellement du matériel roulant des lignes Paris – Limoges – Toulouse et Paris – Clermont-Ferrand. Par ailleurs, pour tenter de remédier aux dysfonctionnements constatés sur la ligne Paris – Clermont-Ferrand, un plan d'actions a été présenté conjointement par le Gouvernement et le groupe SNCF le 23 février 2024 ⁽²⁾. Il est exposé en annexe.

c. Les trains de nuit

Toujours dans une logique de chaînage vertueux, la rapporteure spéciale renvoie sur le sujet des trains de nuit aux développements détaillés qu'elle leur avait consacrés, tant l'an dernier ⁽³⁾ qu'au moment du printemps de l'évaluation ⁽⁴⁾. Elle rappelle que des investissements dans le matériel roulant demeurent nécessaires pour rendre le train de nuit plus attractif (le matériel utilisé ayant parfois plus de 45 ans ⁽⁵⁾), afin d'améliorer sa part modale, même si quelques-uns ont déjà été effectués sporadiquement ⁽⁶⁾.

Elle déplore que, alors que le Gouvernement avait annoncé en décembre 2021 un investissement de 800 millions d'euros dans le matériel des trains de nuit, le ministère lui réponde (en novembre 2024 !) qu'un appel d'offres pour la rénovation du matériel roulant « est prévu d'être lancé (sic) au début de l'année 2025 », afin que l'ensemble du matériel roulant des cinq lignes existantes soit renouvelé « à l'horizon de la fin de la décennie » ! Elle note au demeurant que l'objectif annoncé en décembre 2021 d'« une dizaine de lignes ouvertes à l'horizon 2030 » ⁽⁷⁾ semble enterré.

(1) Cour des comptes, observations définitives « L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2016-2022 », 20 décembre 2023, p. 42.

(2) Communiqué de presse du groupe SNCF, « Présentation du plan d'actions pour la ligne Paris – Clermont-Ferrand », 23 février 2024.

(3) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 75-77.

(4) Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1^{er} juin 2023, pp. 41-44.

(5) Réponse à la question écrite n° 09524 de M. le sénateur Cyril Pellevat, 13 juin 2024.

(6) À l'occasion de l'ouverture de la ligne de nuit Paris-Aurillac, M. le ministre chargé des transports Clément Beaune a ainsi expliqué : « [Les trains] sont mieux qu'avant, on va changer les couettes, changer les oreillers, on a déjà mis des prises » (<https://twitter.com/cedricfaiche/status/1733926824684536104>).

(7) Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1^{er} juin 2023, p. 43.

Depuis son rapport spécial de l’an dernier, aucune avancée ne semble avoir été apportée, alors que son constat d’une appétence des citoyens pour le train de nuit a été étayé, à l’occasion de son audition par la rapporteure spéciale, par la FNAUT, selon laquelle « *les trains de nuit disposent d’un marché qui ne demande qu’à être encouragé* ».

La rapporteure spéciale se félicite de l’adoption, sur son avis favorable, d’un amendement en commission des finances proposant d’allouer 150 millions d’euros au développement des trains de nuit en 2025 ⁽¹⁾.

Elle déplore de surcroît que, d’après les informations qui lui ont été communiquées, le renouvellement du matériel roulant des trains de nuit fera appel à un loueur. Elle s’inquiète de cette pratique, qui rend un service public aussi essentiel que celui des transports dépendant d’un acteur privé à la recherche de rentabilité économique. Elle s’oppose à ce choix, qui entraînera une dépendance vis-à-vis d’un acteur privé avec des coûts plus élevés et une moindre marge de manœuvre dans l’offre de services.

6. La compensation des tarifs sociaux ferroviaires : l’absence de renouvellement des crédits en faveur du passe rail

L’État impose aux entreprises ferroviaires certains tarifs sociaux qu’il leur demande d’appliquer au titre des objectifs qu’il se fixe (cohésion sociale, aménagement du territoire, accessibilité des personnes handicapées), et leur compense le coût en découlant. 13 millions d’euros figurent à ce titre sur la sous-action 44-03, contre 26 millions d’euros l’an dernier car les financements pour le passe rail avaient été inscrits sur cette action.

a. Une promesse du Président de la République dénaturée

Alors que le Gouvernement Borne avait annoncé en 2023 la mise en place d’un passe rail similaire au dispositif allemand, M. Beaune expliquant que « *les Français, quel que soit leur âge, [pourront] acheter ce passe et voyager en Intercités ou en TER de manière illimitée pour un prix unique pas cher, si possible aussi avec les bus, les tramways et les métros dans les grandes villes* »⁽²⁾, le Gouvernement Attal en a considérablement réduit la portée. Pour un coût de 49 euros par mois, il a ainsi permis aux seules personnes âgées de moins de 27 ans de circuler de façon illimitée dans les seuls TER et les TET et pendant les seuls mois de juillet et d’août. La dénaturation de cette idée est d’autant plus regrettable que le passe rail allemand a permis de diminuer de 4,7 % les émissions du secteur des transports entre mai 2023 et avril 2024, grâce à la réduction du recours à la voiture qu’il a engendrée⁽³⁾.

(1) N° II-CF1649.

(2) <https://x.com/telematin/status/1699663794186625437>

(3) Analyse par contexte.com (8 octobre 2024) de l’étude de chercheurs « *In aller Kürze: Die Effekte des D-Tickets im ersten Jahr* ».

L'État a pris à sa charge « 80 % de 15 millions d'euros », coût total estimé de l'opération ⁽¹⁾. Le nombre de passe rails vendus n'a cependant pas dépassé les 236 000 ⁽²⁾, contre 12 millions d'acheteurs pour son équivalent allemand plus ambitieux ⁽³⁾.

b. Un non-renouvellement préjudiciable

La rapporteure spéciale appelle cependant à ne pas se fonder sur le succès modéré de cette première édition pour justifier un abandon de cette bonne idée pour l'avenir. Elle estime que le passe rail, lancé pour la première fois en 2024, avec une faible anticipation et un portage politique et médiatique limité, peut devenir une solution pérenne pour inciter à l'usage du train et montrer l'attrait des citoyens pour les modes de transports à faible impact environnemental. Elle partage également l'analyse de la DGITM selon laquelle « le dispositif permet de valoriser des dessertes touristiques en dehors de l'offre TGV », ce qui contribue à mieux répartir les flux touristiques sur l'ensemble du territoire.

En l'absence de financement, le passe rail devra toutefois, s'il est renouvelé, être financé par redéploiement depuis d'autres actions, c'est-à-dire au détriment des investissements de l'État dans les transports.

La rapporteure spéciale se réjouit que l'amendement qu'elle a déposé en commission des finances pour financer un renouvellement du passe rail ait été adopté ⁽⁴⁾.

E. LES MOBILITÉS ACTIVES

Définies par la loi d'orientation des mobilités (LOM), les mobilités actives « sont l'ensemble des modes de déplacement pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée ». Il s'agit notamment de « la marche à pied » et du « vélo » ⁽⁵⁾.

1. Le vélo : des financements en chute libre

La rapporteure spéciale avait montré l'an dernier ⁽⁶⁾ que les objectifs qui avaient été assignés par la loi d'orientation des mobilités ⁽⁷⁾ en matière d'augmentation de la part du vélo dans les déplacements ne seraient pas atteints.

(1) *Franceinfo.fr*, « "Pass rail" en France : "Nous ne pouvons pas être opérationnels en 2024", indique le ministre des transports », 3 avril 2024, à 2 min 14.

(2) *Chiffres de la DGITM communiqués à la rapporteure spéciale.*

(3) *Réponse de la FNAUT au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

(4) *N° CF1705.*

(5) *Article L. 1271-1 du code des transports, introduit par le I. de l'article 53 de la LOM du 24 décembre 2019..*

(6) *Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 79-80.*

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

Son constat demeure plus valable que jamais en raison de la chute drastique des financements prévue par le présent projet.

Le 4 mai 2023, le Gouvernement a dévoilé le plan vélo et mobilités actives 2023-2027. Il prévoit d'investir 2 milliards d'euros au total pour développer la pratique du vélo, les infrastructures ainsi que la filière économique, ce montant incluant les financements du Gouvernement dans le cadre des CPER 2023-2027. Dans ce cadre, 250 millions d'euros étaient prévus chaque année pour le fonds mobilités actives, dont les financements sont portés par des fonds de concours versés par l'AFITF et transitant par la sous-action 44-05 *Plan vélo* du programme 203. Les projets financés permettent de sécuriser des pistes cyclables dangereuses, de combler certaines discontinuités du réseau cyclable ou encore de construire des places de stationnement aux abords des gares.

Toutefois, le présent projet ne propose que 0 euro en AE et 100 millions d'euros de CP, ce qui signifie une suppression du plan vélo, en maintenant les seuls crédits pour les projets déjà engagés. **Il s'agit là d'un énième exemple d'une annonce gouvernementale en grande pompe sans lendemain budgétaire**, dans la mesure où le Gouvernement s'était engagé sur des financements de 250 millions d'euros par an jusqu'en 2027. La rapporteure spéciale rappelle au demeurant que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) avait appelé en 2020 à développer le fonds mobilités actives jusqu'à 485 millions d'euros l'an.

De plus, et sans anticiper sur le prochain printemps de l'évaluation, la rapporteure spéciale a d'ores et déjà obtenu la confirmation que, sur les 250 millions d'euros prévus pour l'année 2024, seuls 125 millions d'euros ont été engagés, et le Gouvernement n'a pas prévu de débloquer de nouveaux crédits.

La rapporteure spéciale regrette vivement que les deux amendements qu'elle a proposés en commission des finances pour restaurer les crédits du plan vélo, soit à hauteur de 500 millions d'euros, ou, *a minima*, de 250 millions d'euros, n'aient pas été adoptés. Au regard de l'importance de ces financements pour garantir le développement de mobilités actives, elle a décidé de **redéposer ces amendements** pour qu'ils fassent à nouveau l'objet d'un examen en séance publique. En parallèle, et dans l'optique de maintenir les engagements financiers pour le plan vélo en 2024, elle a déposé un amendement au projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, visant à assurer que les crédits prévus pour cette année soient préservés.

2. La marche : aucun financement pour la « première des mobilités »

« *Première des mobilités* » d'après le Gouvernement ⁽¹⁾, la marche est depuis longtemps un sujet sur lequel la rapporteure spéciale est mobilisée ⁽²⁾. À la suite de ses alertes, le Gouvernement a présenté le 4 mai 2023 un plan vélo et mobilités actives 2023-2027, qui prévoit certes un programme national de soutien à la marche, mais celui-ci n'est doté que de 4 millions d'euros sur 4 ans. Il se décline sous la forme d'appels à projets à destination des collectivités ⁽³⁾.

La rapporteure spéciale regrette que les moyens alloués ne permettent pas de soutenir suffisamment les collectivités qui souhaitent développer de véritables **infrastructures piétonnes** et améliorer la sécurité des parcours de marche pour les usagers de tous âges.

3. Les financements issus des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Ne figurant pas sur les programmes couverts par le présent rapport spécial, des aides sont également attribuées aux collectivités territoriales en matière de mobilité par le biais de diverses dotations de soutien à l'investissement ⁽⁴⁾, pour lesquelles le développement des infrastructures de transports n'est qu'un des nombreux types de projets pouvant être financés. Le montant consacré aux mobilités par ces aides avait été estimé à 88 millions d'euros par la DGITM, interrogée par la rapporteure spéciale, en 2022 ⁽⁵⁾. La rapporteure spéciale regrette qu'aucune réponse n'ait été apportée à la question qu'elle a posée en 2024 sur le montant pour 2023.

F. LE TRANSPORT FLUVIAL

1. Un mode de transport pour lequel un soutien accru serait légitime

a. *Un mode de transport vertueux*

La rapporteure spéciale avait détaillé l'an dernier les nombreux avantages du transport fluvial : « *Le fret fluvial est un mode de transport économique car il permet de charger de grandes quantités de marchandises, ce qui réduit le coût à la tonne*

(1) M. François Durovray, ministre en charge des transports, cité par le monde.fr « François Durovray, président LR du conseil départemental de l'Essonne, est nommé ministre délégué aux transports », Sophie Fay et Nathalie Segaux, 21 septembre 2024.

(2) Rapport spécial n° 292 annexe 16 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2023, 6 octobre 2022, p. 35.

(3) Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, communiqué de presse « Christophe Béchu annonce l'ouverture du concours "Espaces publics exemplaires pour la marche" », 6 février 2024.

(4) Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation politique de la ville (DPV), dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

(5) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 82.

transportée. Il est également fiable car les infrastructures ne sont pas saturées et peuvent être utilisées jour et nuit. Enfin, il est écologique »⁽¹⁾.

Ces constats sont partagés par le Gouvernement. M. Christophe Béchu a ainsi estimé que « le transport fluvial est 4 fois moins émetteur de gaz à effet de serre à la tonne transportée que le transport routier »⁽²⁾.

b. Une part modale insuffisante

En dépit de ces avantages et de ces discours, la part modale du transport fluvial de marchandises à l'échelle nationale est stable comparée à 1997 avec 2,2 % en 2023, même si VNF a indiqué à la rapporteure spéciale à l'occasion de son audition que, si on calcule la part modale du transport fluvial sur la seule échelle des zones où ce transport fluvial est possible (grâce à la présence d'infrastructures comme les canaux), cette part atteint 7,8 %.

La quantité de marchandises transportées par la voie fluviale a diminué de 9 % en 2022, et s'établit à un niveau inférieur à celui de 2020⁽³⁾. En 2023, la baisse atteint 10,2 %⁽⁴⁾. Cette part modale résulte notamment de l'insuffisant déploiement du réseau de transport fluvial dans notre pays.

DENSITÉ DU RÉSEAU FLUVIAL RAPPORTÉE À LA SUPERFICIE DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS

(en km pour 1 000 km²)

	Densité
France	13
Pays-Bas	184
Finlande	27
Allemagne	22
Pologne	12
Italie	5

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés des transports édition 2024 », mars 2024, p. 80.

2. Voies navigables de France : un budget constant mais invariablement insuffisant

a. Deux missions essentielles

Voies navigables de France (VNF), opérateur de l'État rattaché au programme 203, a des missions de gestion du domaine public fluvial qui lui est confié par l'État afin de faire fonctionner au quotidien le transport fluvial. Cet opérateur est également chargé de réaliser les investissements dans le réseau fluvial afin d'y permettre la navigation, commerciale et de plaisance, dans l'objectif de

(1) *Compte rendu de la réunion du jeudi 20 octobre 2022 à 15 heures de la commission des finances*, p. 45.

(2) *Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Lancement d'une stratégie fluviale », 16 février 2024.*

(3) *Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés des transports édition 2024 », mars 2024, p. 26.*

(4) *Eurostat, « Inland waterway freight transport - quarterly and annual data », juillet 2024.*

développer « un transport fluvial complémentaire des autres modes de transport, contribuant ainsi au report modal »⁽¹⁾.

Les différents types d'investissements de Voies navigables de France sur le réseau fluvial

Les dépenses d'investissement de VNF se déclinent en trois volets :

- la régénération vise au maintien en état des voies navigables par des opérations de gros entretien, de réparation ou de sécurité ;
- la modernisation a pour objet d'assurer l'exploitation des voies navigables par des dispositifs centralisés ou automatisés, à développer une politique de maintenance préventive, à moderniser la gestion hydraulique et à optimiser la gestion du trafic ;
- le développement consiste à construire de nouvelles infrastructures, ou à aménager des infrastructures existantes pour en améliorer la capacité ou les fonctionnalités.

Source : rapport spécial n° 128 tome III annexe n° 11b des sénateurs M. Hervé Maurey et Mme Marie-Claire Carrère-Gée sur le projet de loi de finances pour 2024, 23 novembre 2023, pp. 87-88.

b. Des recettes diversifiées

Le montant total des recettes de VNF attendu pour 2025 est d'environ 775 millions d'euros. Les crédits de l'action 42 *Voies navigables* du programme 203 en faveur de la SCSP de VNF sont proposés pour 2025 à 254 millions d'euros (stables). Le présent projet relève le plafond de la redevance hydraulique, le faisant passer de 136,5 millions d'euros en 2024⁽²⁾ à 143,1 millions d'euros en 2025⁽³⁾.

Même s'ils ne transiteront pas par l'action 42, des crédits seront versés directement par l'AFITF à VNF, d'une part pour certains grands projets, d'autre part au titre de la régénération et modernisation. Ils devraient s'élever à 167 millions d'euros en 2025, un montant stable par rapport à 2024⁽⁴⁾. Les investissements de VNF sont également financés par les subventions de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

Enfin, le budget de VNF est abondé par les recettes de la redevance de prise et de rejet d'eau, couramment appelée redevance hydraulique⁽⁵⁾ et les péages pour la circulation des bateaux (de fret et de plaisance)⁽⁶⁾.

(1) Les missions de VNF sont précisées à l'article L. 4311-1 du code des transports.

(2) II. de l'article 156 de la LFI 2024.

(3) II. de l'article 33 du PLF 2025.

(4) Réponse de VNF au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(5) Dont le dispositif avait été présenté par la rapporteure spéciale l'an dernier (rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 85).

(6) Article L. 4412-1 du code des transports.

RÉPARTITION DES RECETTES DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE EN 2025

(en millions d'euros)

	Montant
SCSP	254
Fonds de concours versés par l'AFITF	167
Redevance hydraulique	143
Cofinancements des collectivités territoriales et de l'Union européenne	127
Recettes liées à l'utilisation du domaine (dont péages)	75
Divers	10
Total	776

Source : commission des finances d'après les réponses de Voies navigables de France au questionnaire de la rapporteure spéciale.

c. Des dépenses marquées par les investissements

Une révision du COP intervenue le 22 décembre 2023 ⁽¹⁾ a stabilisé à plus de 300 millions d'euros par an les investissements de VNF pour la régénération, la modernisation et le développement du réseau sur la période 2023-2032. Ce montant représente le triple de celui d'avant 2019 et correspond à celui recommandé par le COI dans son scénario de planification écologique. La stabilisation des effectifs est décidée pour les 3 prochaines années (comme confirmé par le présent projet), conformément à ce qu'avait recommandé la rapporteure spéciale ⁽²⁾.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE EN 2024 ⁽³⁾

(en millions d'euros)

	Montant en CP
Dépenses de fonctionnement	430,5
<i>Dont fonctionnement et entretien du réseau</i>	<i>151,6</i>
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>278,9</i>
Dépenses d'investissement	309,6
<i>Dont régénération du réseau</i>	<i>157</i>
<i>Dont modernisation du réseau</i>	<i>51</i>
<i>Dont développement du réseau</i>	<i>101,6</i>
Total	740,1

Source : commission des finances d'après les réponses de VNF au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Si VNF se félicite de la « réévaluation des moyens dédiés à la régénération » permise par la révision du COP intervenue fin 2023, elle a cependant alerté la rapporteure spéciale sur le fait que ces crédits ne permettront pas de compenser le « sous-investissement historique sur le réseau ». Elle insiste également sur le fait que « le budget de l'AFITF doit être consolidé » pour lui permettre de verser la subvention attendue à VNF.

La rapporteure spéciale se félicite que, suivant son avis favorable, un amendement déposé en commission des finances proposant d'allouer 200 millions d'euros supplémentaires à VNF dès 2025 ait été adopté ⁽⁴⁾.

(1) En application du premier alinéa de l'article L. 4311-8 du code des transports.

(2) Rapport spécial n° 292 annexe 16 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2023, 6 octobre 2022, pp. 39-40.

(3) Le budget 2025 n'ayant pas encore été élaboré, il n'a pas pu être communiqué à la rapporteure spéciale.

(4) N° II-CF1651.

G. LE TRANSPORT ROUTIER

1. Le développement des routes

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

Il s'agit exclusivement de fonds de concours versés par l'AFITF ou les collectivités territoriales, qui cofinancent certaines opérations dans le cadre des CPER. Les fonds de concours attendus s'élèvent à 475 millions d'euros en AE (- 30 %) et 664 millions d'euros en CP (- 27 %), dont 325 millions d'euros en AE et 465 millions d'euros en CP apportés par l'AFITF.

La DGITM a expliqué à la rapporteure spéciale que cette baisse de crédits « traduit la réorientation des moyens conformément au plan d'avenir pour les transports annoncé le 23 février 2023 ».

Le PAP précise toutefois que « la modernisation du réseau routier fait en revanche l'objet d'une ambition renforcée de l'État grâce à la mise en place depuis 2023 d'une enveloppe dédiée de 40 millions d'euros au budget de l'AFITF » afin de « réduire les nuisances générées par le trafic routier, d'intégrer les nouvelles mobilités et d'adapter le réseau au changement climatique »⁽¹⁾. La rapporteure spéciale se félicite qu'il ait été tenu compte des observations qu'elle avait formulées l'an dernier, quand elle avait expliqué que « de manière regrettable, la documentation budgétaire regroupe les crédits consacrés au développement et à la modernisation sans distinguer entre les deux »⁽²⁾.

Elle se réjouit que l'amendement qu'elle a déposé en commission des finances pour interdire à l'AFITF de financer à l'avenir de nouveaux projets routiers et autoroutiers ait été adopté⁽³⁾.

2. L'entretien des routes

Les crédits consacrés à l'entretien du réseau routier national non concédé figurent sur l'action 4 *Routes-entretien*. Ils permettent de financer l'entretien courant et préventif des chaussées, les opérations plus lourdes de régénération routière, la maintenance des ouvrages d'art et le renouvellement des équipements routiers. Un entretien satisfaisant des chaussées concourt à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en réduisant la consommation de carburant.

Les crédits demandés s'élèvent à 294 millions d'euros en AE (+ 4 %) et 294 millions d'euros en CP (stables). Ils seront complétés par des fonds de concours évalués à 751 millions d'euros en AE et en CP (+ 3 %).

(1) PAP, p. 62.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 83.

(3) N° II-CF2108.

La rapporteure spéciale souligne que les dépenses d'entretien des routes sont très majoritairement causées par les « *dégradations de la voirie préoccupantes* » engendrées par le transport routier de marchandises. « *On estime que le passage d'un poids lourd de 13 tonnes sur la chaussée équivaut au passage de 10 000 véhicules légers.* »⁽¹⁾

3. Les crédits de l'action 50 Transport routier

L'action 50 du programme 203 sera dotée de 167 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2025, un montant identique à celui de l'an dernier. 160 millions d'euros financeront les congés de fin d'activité des conducteurs routiers. Prévus par accords collectifs, ceux-ci permettent aux conducteurs routiers professionnels de véhicules poids lourds employés par des entreprises du transport routier de marchandises ou de voyageurs de cesser, sous conditions d'ancienneté dans la profession, leur activité à 57 voire 55 ans, en bénéficiant d'un revenu de substitution jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de liquider leurs droits à pension de retraite. Ce dispositif est cofinancé par des cotisations patronales et salariales assises sur la masse salariale des conducteurs, et par une subvention de l'État.

H. LES FONCTIONS SUPPORT

1. Une action dépourvue de crédits de personnels

En 2025, l'action 47 *Fonctions support* sera dotée de 58 millions d'euros en AE et en CP (+ 2 %).

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 *Personnels œuvrant pour les politiques de transport* 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*.

Outre les dépenses de logistique de la DGITM, cette action finance l'ART, l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et l'Agence de l'innovation pour les transports (AIT). La Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) a aussi indiqué à la rapporteure spéciale bénéficier d'un soutien de l'État inscrit sur la sous-action 47-01.

(1) Rapport d'information n° 604 des sénateurs Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau sur le transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, 19 mai 2021, p. 19.

(2) Ces crédits sont analysés dans l'annexe n° 17 *Écologie, développement et mobilité durables* : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et des mobilités durables ; Fonds d'accélération de la transition écologique des territoires (M. Tristan Lahais et Mme Eva Sas, rapporteurs spéciaux).

2. L’Autorité de régulation des transports : une nécessaire revalorisation de la subvention

La SCSP versée à l’ART, inscrite sur la sous-action 47-04, s’élèvera à 15 millions d’euros en 2025, un montant stable par rapport à l’an dernier.

La rapporteure spéciale soutient la demande de l’ART d’un relèvement de sa SCSP à hauteur de 18,6 millions d’euros. Elle peut attester de la très grande qualité de l’expertise des agents de l’ART, qui éclairent avec précision et disponibilité la représentation nationale dans son travail de contrôle du Gouvernement et d’évaluation des politiques publiques. Les arguments qui lui ont été présentés par l’ART en appui à sa demande avaient été énumérés l’an dernier ⁽¹⁾. La rapporteure spéciale note d’ailleurs que le Gouvernement avait par le passé déclaré qu’il « *serait bon* » de « *renforcer les moyens de l’ART* » ⁽²⁾, même si la DGITM lui répond en 2024 que « *l’analyse commune des ministères chargés des comptes publics et des transports est que la trésorerie de l’opérateur lui permettra d’assumer sans aucune difficulté les dépenses à laquelle elle devra faire face en 2025* ».

Elle se réjouit de l’adoption de l’amendement qu’elle a déposé en commission des finances pour revaloriser la subvention de l’ART ⁽³⁾.

3. Une bonne idée encore à l’état de projet : le titre unique

La sous-action 47-05 *Financement de l’innovation* apporte aussi des crédits à des expérimentations relatives au titre unique.

Souvent confondu avec le passe rail, le titre unique en diffère pourtant substantiellement. Il s’agit en quelque sorte d’une version intermédiaire, qui regroupe sur un support unique tous les titres de transport, sans agréger toutes les tarifications dans un prix unique mensuel. Passe rail et titre unique sont cependant complémentaires dans la mesure où ils visent à lever respectivement « *les barrières économiques et les freins technologiques à l’utilisation des transports en commun* » ⁽⁴⁾.

Alors que la rapporteure spéciale relatait l’an dernier l’annonce que lui avait faite la DGITM du lancement d’une première expérimentation dès 2024, pour le financement de laquelle 10 millions d’euros avaient été ouverts ⁽⁵⁾, le ministère lui fait savoir cette année que « *l’expérimentation du titre de transport unique n’a pas encore débuté ; elle doit commencer au début de l’année 2025 dans six collectivités*

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 1 octobre 2023, p. 87.

(2) Audition de MM. Bruno Le Maire et Clément Beaune par la commission des finances et la commission du développement durable, 22 mars 2023, à 2 heures 6 minutes 42 secondes de la vidéo.

(3) N° II-CF1488.

(4) ART, rapport « *Le transport de voyageurs en France, volume III* », avril 2024, p. 59.

(5) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p.30.

pilotes ». Ainsi, la date de février 2025 initialement avancée par le Gouvernement pour le déploiement du titre unique ⁽¹⁾ ne sera pas respectée.

Analysant les premières expérimentations de titre unique mises en place au niveau local, l'ART estime que son déploiement « *semble essentiel à la conservation de l'attractivité du mode ferroviaire et des transports en commun par rapport à un mode routier qui s'est doté de technologies telles que le télépéage et le paiement par carte bancaire* » ⁽²⁾.

La rapporteure spéciale fait sienne la recommandation de la FNAUT, qu'elle a auditionnée, de travailler à la complémentarité entre le passe rail et le titre unique, afin de simplifier davantage les procédures pour les usagers, en s'inspirant des modèles allemand et suisse où passe rail et titre unique sont fusionnés.

(1) Réponse de M. Beaune à la question au Gouvernement n° 573 de M. Yannick Haury, 15 février 2023.

(2) ART, rapport « *Le transport de voyageurs en France, volume III* », avril 2024, p. 9.

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

Les crédits relatifs au transport aérien sont de diverses natures :

– Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) 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. Le budget annexe est alimenté par des redevances et des taxes affectées et peut, en outre, recourir à l’emprunt ;

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

I. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

A. DES RECETTES EN HAUSSE

1. Des recettes diverses

a. Les redevances de navigation aérienne

Les redevances de navigation aérienne⁽¹⁾, dues par les compagnies aériennes au BACEA en contrepartie des services que leur rend la DGAC en matière d’assistance à la navigation aérienne, sont de diverses natures. La rapporteure spéciale renvoie à la présentation qu’elle en avait fait l’an dernier⁽²⁾.

Ces redevances ne doivent pas être confondues avec :

– les redevances aéroportuaires⁽³⁾, dues par les compagnies aériennes aux aéroports en compensation des « services publics aéroportuaires rendus » sur ceux-ci ;

(1) Articles R. 6213-30, R. 6213-31, R. 6712-3 et R. 6712-4 du code des transports.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 89-90.

(3) Articles L. 6325-1 et suivants du code des transports.

– la taxe d’aéroport ⁽¹⁾, collectée par la DGAC puis reversée aux aéroports pour rembourser leurs dépenses de sûreté et de sécurité, qui avait été présentée l’an dernier ⁽²⁾, et dont le montant est augmenté par l’article 39 du PLF.

b. Les redevances de surveillance et de certification

Les redevances de surveillance et de certification ⁽³⁾ 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).

c. La taxe de l’aviation civile

La taxe de l’aviation civile ⁽⁴⁾ est due par toute entreprise de transport aérien et exigible pour chaque vol commercial. Son tarif est déterminé par le nombre de passagers embarqués et par leur destination : le montant par passager est plus élevé pour un vol de longue distance. Son produit bénéficie de la dynamique de reprise du trafic plus rapide que prévu et d’un effet « inflation ».

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

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 99-100.

(3) Articles L. 611-5 et R. 611-3 et suivants du code de l’aviation civile.

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

2. Des recettes globales en augmentation

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

(en millions d'euros)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025 (en %)
Redevances de navigation aérienne	1 852	2 061	11
Redevances de surveillance et de certification	27	29	7
Taxe de l'aviation civile	511	546	7
Contribution Bâle-Mulhouse ⁽¹⁾	6	9	60
Taxe de solidarité sur billets d'avion (hors plafond)	0	0	-
Recettes diverses	11	12	6
Nouvel emprunt	238	73	- 69
Total	2 645	2 730	3

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

Le présent projet repose sur l'hypothèse d'un retour à un niveau de trafic égal voire supérieur à celui de 2019 dès la fin de l'année 2024, ce qui explique la croissance attendue des redevances.

Il supprime l'affectation de TSBA au BACEA. Le produit de la taxe dépassant le plafond d'affectation à l'AFITF alimenterait désormais le budget général de l'État.

3. Une trajectoire de désendettement plus ambitieuse

La rapporteure spéciale avait évoqué l'an dernier l'impact de la crise sanitaire sur l'équilibre financier du BACEA ⁽²⁾. Le présent projet poursuit une trajectoire de désendettement dynamique du BACEA.

Dans une logique de chaînage vertueux, la rapporteure spéciale se félicite que la DGAC ait tenu compte des critiques de la Cour des comptes qu'elle avait relayées lors du dernier printemps de l'évaluation ⁽³⁾ sur la trajectoire de désendettement du BACEA. La Cour avait ainsi estimé que « *le retour à une situation nettement favorable [du trafic aérien] devrait conduire la DGAC à renoncer à la facilité du recours à l'emprunt* » et encouragé le BACEA « *à se donner une trajectoire de désendettement plus volontariste* » ⁽⁴⁾. Les chiffres qui lui ont été présentés cet automne par la DGAC sont ainsi plus ambitieux que ceux

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

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 91-92.

(3) Rapport n° 2698 tome II sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023, 29 mai 2024, p. 160.

(4) Analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, avril 2024, p. 5.

qu'elle avait exposés l'an dernier ⁽¹⁾, la prévision d'encours de dette fin 2027 étant par exemple passée de 1 498 millions d'euros il y a un an à 1 437 millions d'euros cette année. **La rapporteure spéciale voit dans cet ajustement une preuve de l'efficacité de l'exercice du printemps de l'évaluation.**

**ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION*
AÉRIENS AU 31 DÉCEMBRE**

(en millions d'euros)

	Encours de dette	<i>Dont nouvel emprunt</i>	Charge de la dette
2019	667,4	0,0	14,5
2020	1 811,1	1 250,0	8,4
2021	2 689,8	1 100,6	14,1
2022	2 709,8	352,0	17,5
2023	2 392,7	50	19,6
2024 (estimation)	2 162,0	141,5	17,7
2025 (prévision sur laquelle se fonde le budget)	1 869,7	73,2	21,1
2026 (prévision)	1 611,9	94,3	20,8
2027 (prévision)	1 437,3	164,8	21,6

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

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1. L'évolution globale

a. Des dépenses plurielles

Les dépenses du budget annexe sont réparties sur trois programmes :

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

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

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

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 92.

Budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* et transition écologique

Le cadre juridique du BACEA ⁽¹⁾ ne précise pas que ses crédits concourent à la réduction de l'impact environnemental du secteur aérien.

Cependant, « certaines dépenses d'investissement portées par le programme 612 sont partie intégrante de la feuille de route de décarbonation du secteur aérien : c'est par exemple le cas des investissements nécessaires à la modernisation des systèmes de navigation aérienne », même si « l'intensification des circulations potentiellement permise par cet outil pourrait compenser plus que proportionnellement les économies d'énergie permises par l'optimisation des trajectoires de vol » ⁽²⁾.

L'ACNUSA met toutefois en doute l'efficacité environnementale de ces investissements. Elle relève que « dans notre pays, les services locaux de la navigation aérienne ne mobilisent pas suffisamment le levier de la modernisation des procédures opérationnelles pour réduire les nuisances aéroportuaires ». Ces services feraient en effet des « choix conservateurs en matière de conception de procédures », et ne rechercheraient pas « des procédures optimales qui seraient mieux-disantes en matière sanitaire et environnementale » ⁽³⁾.

Source : commission des finances.

b. Des dépenses en hausse modérée

Hors remboursement d'emprunt, les dépenses du BACEA sont prévues à hauteur de 2 396 millions d'euros en AE (- 2 %) et 2 364 millions d'euros en CP (+ 5 %) dans le PLF.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

(en millions d'euros)

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution 2024-2025 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 612 <i>Navigation aérienne</i>	836	653	629	676	- 25 %	3 %
Programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i>	1 567	1 560	1 716	1 636	10 %	5 %
Programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i>	48	50	51	53	5 %	5 %
Total	2 451	2 263	2 396	2 364	- 2 %	5 %

Source : documentation budgétaire.

(1) La définition du BACEA a été actualisée à l'article 20 du PLF pour 2023.

(2) Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2023 du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, avril 2024, pp. 23-24.

(3) Rapport annuel de l'ACNUSA 2024, p. 36.

2. Les évolutions pour les deux principaux programmes

a. Le programme 612 Navigation aérienne

La baisse importante des AE du programme 612 est attribuée par la DGAC à une mesure de périmètre, ainsi que par la nécessité qui était celle en 2024 « *d’engager de manière pluriannuelle les AE sur certains marchés de fluides* ».

La hausse des CP s’explique par « *le contexte inflationniste persistant* », et ce malgré les « *rationalisations* » qui ont été effectuées dans les dépenses de nettoyage ou d’informatique.

b. Le programme 613 Soutien aux prestations de l’aviation civile

i. Une progression importante des crédits

La progression de 10 % en AE et de 5 % en CP des crédits du programme 613 est justifiée par la DGAC par :

- le nouveau protocole social (voir ci-dessous) ;
- des recrutements en hausse de contrôleurs aériens « *afin d’anticiper une vague massive de départs à la retraite dans les années à venir* » ;
- des investissements dans l’immobilier et la flotte ;
- la « *modernisation des infrastructures informatiques afin de prendre en compte la menace cyber* ».

ii. Un nouveau protocole social important

Les dépenses de personnel du BACEA pour les années 2024 et suivantes devraient être affectées par l’accord trouvé entre la DGAC et le syndicat national des contrôleurs du trafic aérien (SNTCA), principal syndicat des contrôleurs aériens, en avril 2024, à la suite d’un préavis de grève déposé par ceux-ci.

Le nouveau protocole social

« Entamées en 2019 puis suspendues par la crise sanitaire, les négociations du nouveau protocole social ont été conclues dans la douleur en avril dernier. Les discussions ont par ailleurs été perturbées par la mise en évidence d'une pratique non autorisée par les textes, appelée « les clairances ». Cette pratique permettait à des chefs de salle, au regard des prévisions de trafic du jour et de l'organisation du travail fixée à l'avance, de dispenser les contrôleurs de présence sur leur lieu de travail. En décembre 2023, dans un rapport sur un incident grave survenu un an plus tôt à Bordeaux, le Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA) avait pointé ce sujet. Du fait de ces clairances, les contrôleurs ne réalisaient parfois que 24 heures de travail hebdomadaires en moyenne au lieu des 32 heures légales, lesquelles se justifient par des conditions de travail difficiles.

« Afin de mettre un terme à cette pratique, la DGAC s'est engagée à mettre en place un système de contrôle automatisé de la présence des contrôleurs sur leur lieu de travail. Si cette question n'a pas été officiellement incluse dans le dernier protocole - il était difficile d'admettre que l'on accordait des primes aux contrôleurs afin qu'ils réalisent le temps de travail attendu - elle aura eu tout de même un effet inflationniste sur le coût de l'accord. Au cours d'une dernière phase de négociations tendues, menée sous l'épée de Damoclès d'un préavis de grève, le précédent gouvernement a fini par accepter une rallonge de plusieurs dizaines de millions d'euros afin que le protocole soit signé par une majorité syndicale.

« D'après les éléments que j'ai pu recueillir, les augmentations de dépenses de personnel pérennes prévues par cet accord devraient avoisiner à terme les 100 millions d'euros. À la différence des précédents, le dernier protocole en date, certes coûteux, présente néanmoins l'avantage de s'inscrire dans une logique de « donnant-donnant », qui comprend cette fois des objectifs de performance. »

Source : intervention de M. le sénateur Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, compte rendu de la réunion de la commission des finances du mercredi 2 octobre 2024.

La DGAC a confirmé à la rapporteure spéciale que le chiffrage de 100 millions d'euros avancé par son collègue rapporteur spécial du Sénat se situait dans « *le bon ordre de grandeur* ».

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

Les crédits de l'action 52 *Transport aérien* du programme 203, dont la gestion est déléguée par la DGITM à la DGAC, comprennent les subventions aux lignes d'aménagement du territoire ainsi que les dépenses destinées aux infrastructures aéroportuaires relevant de l'État.

Les crédits de cette action sont proposés à 52 millions d'euros en AE et 37 millions d'euros en CP, soit une baisse de 2 % en AE et 22 % en CP.

A. LE FINANCEMENT DES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Des liaisons aériennes subventionnées par l'État

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 ⁽¹⁾.

Ces lignes sont exploitées par des compagnies aériennes sous délégation de service public, en échange d'une compensation financière couvrant le déficit d'exploitation afin d'assurer à la compagnie une marge raisonnable. Elles « *sont soumises à des obligations de service public, sous la forme de normes d'exploitation (fréquence, offre de sièges, horaires) que doivent respecter les transporteurs aériens, en contrepartie desquelles ils peuvent bénéficier de compensations financières. Actuellement, 23 liaisons métropolitaines desservent Paris à partir de territoires considérés comme enclavés ⁽²⁾, assurent des liaisons transversales ⁽³⁾ et relient les îles au continent dans un objectif de continuité territoriale ⁽⁴⁾ » ⁽⁵⁾.*

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

2. Une utilité douteuse

La rapporteure spéciale avait consacré des développements détaillés dans son rapport de l'an dernier à ces liaisons d'aménagement du territoire ⁽⁶⁾. Elle avait expliqué que leur coût est sur une tendance à la hausse pour l'État ⁽⁷⁾ en raison de plusieurs facteurs, notamment l'augmentation du coût du carburant et le déploiement du télétravail. Des données publiées depuis lors confirment ce dernier élément : « *tandis que, en novembre 2023, le trafic aérien en France a rejoint son niveau de 2019, la fréquentation sur ces lignes dépassait à peine 75 % de son niveau*

(1) Décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 relatif aux règles d'attribution par l'État de compensations financières aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéroports pour leurs missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs, à la sûreté, à la lutte contre le péril aviaire et aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux et modifiant le code de l'aviation civile.

(2) Au départ d'Aurillac [pourtant déjà desservie par une liaison TET], Brive, Le Puy, Rodez, Limoges, Castres, Tarbes et Quimper.

(3) La Rochelle-Poitiers-Lyon et Limoges-Lyon.

(4) Brest-Ouessant et 12 lignes desservant la Corse.

(5) Cour des comptes, rapport sur le maillage aéroportuaire français, juin 2023, p. 68.

(6) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 95-98.

(7) Comme reconnu depuis par le Gouvernement (réponse à la question orale n° 1133S de M. le sénateur Claude Nougéin, 19 mars 2024).

d'avant crise »⁽¹⁾. Elle avait synthétisé les nombreuses critiques émises par la Cour des comptes à leur encontre, relevant que l'État soutient des lignes parfois très coûteuses⁽²⁾, à l'utilité incertaine et qui constituent un désastre écologique, et déploré que la priorité n'eût pas été accordée au transport ferroviaire pour le désenclavement des territoires.

À cet égard, la rapporteure spéciale est aussi en total désaccord avec les solutions proposées par le Gouvernement pour offrir des alternatives au transport aérien afin de désenclaver certains territoires. Ainsi, le Gouvernement a affirmé que « *la réalisation de l'A69 permettra ainsi d'améliorer l'accessibilité à l'aéroport de Toulouse-Blagnac et à son offre de services aériens dense et diversifiée* »⁽³⁾ ! **La rapporteure spéciale est de ceux – de plus en plus nombreux – qui font valoir que la construction de nouvelles autoroutes n'est pas la solution idoine pour diminuer l'impact environnemental des transports.** Elle s'indigne de voir le Gouvernement persister dans des solutions incompatibles avec les objectifs de transition écologique. Prétendre que le développement d'infrastructures routières ou autoroutières, en l'occurrence l'A69, pourrait désenclaver efficacement certains territoires en leur donnant un accès simplifié à un transport aérien largement émetteur de CO₂, revient à ajouter un contre-sens environnemental à une stratégie de désenclavement obsolète. La rapporteure spéciale invite le Gouvernement à revoir ses priorités et à se détourner des projets autoroutiers coûteux et polluants pour enfin offrir aux citoyens des solutions de transport responsables et alignées avec les engagements climatiques du pays.

Les crédits consacrés aux LAT tels que proposés par le présent projet diminuent de 20,3 millions d'euros en AE et 24,7 millions d'euros en CP à 6,6 millions d'euros en AE et 20,5 millions d'euros en CP. La forte baisse des AE s'explique par le nombre plus important de renouvellements de contrats de délégations de service public qui étaient prévus en 2024 par rapport à ceux prévus en 2025. À chaque renouvellement de contrat, il est engagé, l'année du renouvellement, l'ensemble du montant prévisionnel nécessaire pour honorer le contrat sur toute la durée de ce dernier.

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, l'État est encore propriétaire de dix plates-formes, hors Aéroports de Paris.

Les autres aéroports appartiennent à des collectivités territoriales, souvent associées entre elles. Par exemple, « *l'aéroport de Beauvais-Tillé est la propriété du syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé, réunissant la région Hauts-de-*

(1) Réponse à la question écrite n° 13343 de M. Jean Terrier, 30 avril 2024.

(2) Ainsi, sur la ligne Quimper-Orly, le coût pour le contribuable de chaque passager transporté a atteint 648 euros en 2021 !

(3) Réponse à la question écrite n° 13343 de M. Jean Terrier, 30 avril 2024.

France, le département de l'Oise et la communauté d'agglomération du Beauvaisis »⁽¹⁾. L'exploitation est souvent confiée par ces collectivités propriétaires à des concessionnaires par le biais de délégations de service public. **Les collectivités ont donc un rôle important à jouer pour limiter le développement du transport aérien**, voire pour le diminuer comme le recommande la rapporteure spéciale, puisqu'elles établissent par exemple les plans de développement de l'aéroport si elles l'estiment souhaitable.

En 2025, le financement des infrastructures aéroportuaires serait de 45,2 millions d'euros en AE et de 15,6 millions d'euros en CP.

Des sénateurs, rapporteurs d'une mission d'information sur le sujet, ont recommandé d'« *engager un plan de modernisation des infrastructures aéroportuaires dans les outre-mer* »⁽²⁾.

III. SUR LA LIMITATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU TRANSPORT AÉRIEN, DE BELLES PAROLES, DES ACTES PAS À LA HAUTEUR

A. UN CONSTAT PARTAGÉ

La nécessité de limiter l'impact environnemental du transport aérien est aujourd'hui affirmée par l'ensemble des acteurs du secteur. Pour n'en citer qu'un, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), rattachée à l'Organisation des nations unies (ONU), a ainsi adopté en octobre 2022 un objectif de décarbonation générale du transport aérien en 2050.

La Cour des comptes⁽³⁾ a rappelé que la part des émissions du transport aérien dans le total des émissions nationales est passée de 2,4 % en 1990 à 5,3 % en 2019. Ce chiffre pourrait atteindre 23 % en 2050. En valeur absolue aussi, l'impact environnemental du transport aérien croît : « depuis 1990, les émissions du transport aérien intérieur et international ont augmenté de 24 % »⁽⁴⁾.

B. LES SOUTIENS DE L'ÉTAT AU SECTEUR POUR LIMITER SON IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Les voies d'amélioration de l'impact environnemental du transport aérien sont de trois types.

(1) Réponse à la question orale n° 1319S de M. le sénateur Alexandre Ouizille, 4 juin 2024.

(2) Sénat, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, n° 488, 30 mars 2023, p. 13.

(3) Cour des comptes, rapport sur le maillage aéroportuaire français, juin 2023, p. 109.

(4) Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Chiffres clés des transports édition 2024 », mars 2024, p. 49.

1. Les biocarburants

Les carburants d'aviation durable (CAD), ou biocarburants, sont un levier important de limitation de l'impact environnemental du transport aérien, qui doit être soutenu par la puissance publique en raison de leur coût plus élevé, au moins « *trois fois plus chers que le kérosène fossile* »⁽¹⁾. Soutenus par la taxe incitative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports (TIRUERT), les biocarburants ne sont cependant pas une solution miracle. La rapporteure spéciale considère qu'une stratégie de limitation de l'impact environnemental du transport aérien ne saurait à l'heure actuelle reposer sur eux. Ces différents éléments avaient été approfondis l'an dernier⁽²⁾.

Depuis, l'IGF a noté que « *jusqu'en 2022, les objectifs d'incorporation [de biocarburants] étaient globalement atteints : le rendement de la TIRUERT était par conséquent faible (4 millions d'euros de recettes en 2021). En revanche en 2022, les redevables n'ont pas atteint les cibles d'incorporation de biocarburants et les recettes se sont élevées à 531 millions d'euros* »⁽³⁾.

En complément des obligations nationales, le projet de règlement européen « *RefuelEU Aviation* » fixe des objectifs européens ambitieux d'intégration de CAD : pour les vols partant d'Europe, ce niveau serait de 2 % en 2025, 6 % en 2030, 20 % en 2035, et jusqu'à 70 % en 2050.

M. Wopke Hoekstra, commissaire européen à l'action pour le climat, a cependant questionné l'ambition de l'objectif de 6 % de carburants d'aviation durable d'ici 2030, estimant que celui-ci « *ne fera pas véritablement changer les choses* », et doutant même de la plausibilité de cet objectif⁽⁴⁾. Le SGPE qualifie lui d'« *atteignable* » l'objectif de 6 % en CAD en 2030, mais de « *très difficile* » celui de 20 % en 2035, notant que « *même si tous les projets [français] identifiés à date réussissaient, ils ne suffiraient pas à atteindre l'objectif 2035* », ce qui présage d'un « *recours nécessaire aux importations* »⁽⁵⁾.

2. L'avion sobre

Le deuxième levier de limitation de l'impact environnemental du transport aérien réside dans l'utilisation d'avions nécessitant moins de carburants, sachant que « *l'avion totalement électrique n'est pas envisagé comme une solution à ce stade pour les vols moyens ou long courrier* »⁽⁶⁾. Les avions de nouvelle génération

(1) SGPE, « *Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien* », 6 septembre 2024, p. 11.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 105-107.

(3) IGF, « *Revue de dépenses : les aides aux entreprises* », mars 2024, p. 58 du document PDF.

(4) Discours au sommet de l'aviation, 20 mars 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_24_1622 (traduction de la rapporteure spéciale). Original : "Europe's regulatory targets to have 6% of sustainable aviation fuels by 2030 [...] isn't really moving the needle as needed. As I understand it, it's not even a given that we will reach that goal by 2030".

(5) SGPE, « *Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien* », 6 septembre 2024, pp. 4 et 9.

(6) Cour des comptes, rapport sur le maillage aéroportuaire français, juin 2023, p. 116.

(qui ne seront déployés que dans la décennie 2030 »⁽¹⁾) devraient permettre « *des gains d'efficacité énergétique entre 15 % et 25 % par rapport à la génération précédente* »⁽²⁾.

3. La nécessaire maîtrise de la demande

La rapporteure spéciale considère que la seule solution réaliste à court et moyen terme pour limiter l'impact environnemental du transport aérien est de réduire le nombre de vols en développant concomitamment les alternatives en train sur les vols intérieurs et européens. Elle avait cité dans son rapport de l'an dernier⁽³⁾ des analyses, émanant du Haut Conseil pour le climat et de l'association Transport et environnement, appuyant son avis. Depuis, le SGPE a lui-même estimé que la maîtrise de la demande est un levier indispensable de décarbonation⁽⁴⁾.

C. DIVERS AVANTAGES FISCAUX CONTESTABLES ET COÛTEUX

1. Un éventail de privilèges

La rapporteure spéciale avait détaillé l'an dernier⁽⁵⁾ les multiples privilèges fiscaux dont jouit le transport aérien : taxation quasi-nulle du kérosène, y compris pour les jets privés, taux réduit de TVA sur les billets d'avion, faible montant de la TSBA, très inférieur à celui qu'avait proposé la Convention citoyenne pour le climat.

Ces multiples privilèges fiscaux démentent l'affirmation du Président de la République, selon laquelle « *ce serait faux de dire qu'aujourd'hui il y a un avantage fiscal pour les acteurs de l'aviation* »⁽⁶⁾. Cette déclaration est de surcroît démentie par le SGPE lui-même, qui montre que **chaque tonne de carbone émise par un trajet en avion entre Paris et New York est 100 fois moins taxée que chaque tonne émise par un trajet en train entre Paris et Nice**⁽⁷⁾. Le SGPE en conclut logiquement que « *ce différentiel limite le report modal vers le train* ».

2. Un chiffreage conséquent

L'association Transport et environnement, auditionnée par la rapporteure spéciale, a estimé à **4,7 milliards d'euros le manque à gagner en 2022 pour l'État**

(1) SGPE, « *Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien* », 6 septembre 2024, p. 4.

(2) SGPE, « *Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien* », 6 septembre 2024, p. 7.

(3) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 108.

(4) Congrès de la FNAM le 23 mai 2024. Aucun enregistrement n'étant disponible publiquement de ce congrès, il s'agit de propos rapportés par le site *contexte.com* (« *Le ministère des Transports s'oppose au SGPE au sujet d'une éventuelle hausse de la taxe sur les billets d'avion* », 24 mai 2024).

(5) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 109-114.

(6) Vidéo « *L'interview d'Emmanuel Macron par HugoDécrypte* », 4 septembre 2023, 43 minutes 35 secondes.

(7) SGPE, « *Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien* », 6 septembre 2024, p. 24.

dû aux exonérations fiscales dont bénéficie le secteur aérien ⁽¹⁾. Elle estime que ce coût devrait croître à 6,1 milliards d'euros en 2025 en raison de la reprise du trafic.

3. Une solution simple

La rapporteure spéciale appelle à utiliser la TSBA comme levier pour taxer plus justement le transport aérien à hauteur de son impact environnemental, et de modifier en faveur du train le signal-prix sur les déplacements français et européens. **La TSBA lui semble ainsi constituer le levier idoine pour compenser l'absence de taxation du kérosène**, sur laquelle il sera difficile de revenir unilatéralement en raison des contraintes du droit communautaire et international. La TSBA permet de surcroît d'éviter les fuites carbone en taxant tous les billets vendus en fonction de leur destination et de leur classe, indépendamment du lieu d'escale.

La rapporteure spéciale appelle surtout à augmenter, en proportion, de manière très importante la TSBA pour les vols courts, afin de modifier le signal-prix et d'inciter à l'usage du train à la place de l'avion. À l'inverse, les vols long-courriers ne peuvent pas être remplacés par des alternatives écologiques, même s'ils doivent être taxés à la hauteur de leur impact environnemental.

D. DES MESURES DE CONTRAINTÉ À LA PORTÉE LIMITÉE

1. L'interdiction des vols quand il existe une alternative en train : une bonne idée dénaturée et réduite à de l'affichage

La rapporteure spéciale avait récapitulé l'an dernier la dénaturation de cette mesure de bon sens, émanant de la Convention citoyenne pour le climat mais considérablement amoindrie par le camp présidentiel, dans la loi ⁽²⁾ puis par décret ⁽³⁾, au point de diminuer par dix ses bénéfices écologiques, la rendant dès lors purement symbolique, comme l'a depuis reconnu le Conseil d'État ⁽⁴⁾. De plus, en application du droit européen, cette mesure devra être réexaminée avant mai 2026.

(1) « Fiscalité de l'aviation : la France largement derrière ses voisins européens », note médias, 29 août 2024.

(2) Article 145 de la loi « climat et résilience ».

(3) Décret n° 2023-385 du 22 mai 2023 précisant les conditions d'application de l'interdiction des services réguliers de transport aérien public de passagers intérieurs dont le trajet est également assuré par voie ferrée en moins de deux heures trente.

(4) Considérant 8 de la décision n° 476191 du 2 février 2024 « Union des aéroports français et francophones associés ».

La limitation du trafic aérien dans le droit européen

« Lorsqu'il existe des problèmes graves en matière d'environnement, l'État membre responsable peut limiter ou refuser l'exercice des droits de trafic, notamment lorsque d'autres modes de transport fournissent un service satisfaisant. Ces mesures sont non discriminatoires, elles ne provoquent pas de distorsion de la concurrence entre les transporteurs aériens, elles ne sont pas plus restrictives que nécessaire pour résoudre les problèmes et elles ont une durée de validité limitée, ne dépassant pas trois ans, à l'issue de laquelle elles sont réexaminées. »

Source : 1. de l'article 20 du règlement (CE) 1008/2008 du Parlement et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation des services aériens dans la Communauté.

Il est d'autant plus incompréhensible d'avoir fixé à 2 heures 30 au lieu de 4 heures la durée en deçà de laquelle il n'est pas autorisé de prendre l'avion que l'État a édicté la même règle, mais avec un plafond de 4 heures cette fois, pour ses agents ⁽¹⁾. La rapporteure spéciale ne comprend pas pourquoi, si l'État estime que ses agents publics peuvent sans préjudice prendre le train plutôt que l'avion pour tout trajet de moins de 4 heures, cette même limitation serait inacceptable pour l'ensemble des citoyens.

Enfin, la rapporteure spéciale, soucieuse de l'exemplarité des responsables politiques, avait déjà l'an dernier regretté « *que le Gouvernement ne [s'appliquât] pas à lui-même cette interdiction pourtant peu contraignante* ». Son constat demeure valable, puisque l'avion de M. le Premier ministre Gabriel Attal a effectué, le 23 février 2024, un vol à vide de sept minutes pour effectuer un trajet de 34 kilomètres, à l'occasion de l'inauguration par le Premier ministre d'un éco-quartier se revendiquant « zéro carbone » ⁽²⁾. De même, la Cour des comptes souligne que **la présidence de la République dispense parfois ses agents du respect de la règle de priorisation du train par rapport à l'avion** pour tout trajet de moins de 4 heures, « *quelques trajets par vol commercial pour Montpellier, Roubaix ou Marseille* » ayant été relevés. Quant au Président de la République lui-même et à « *son entourage proche* », la Cour relève qu'ils « *empruntent majoritairement des aéronefs* », alors même qu'« *une partie de la délégation emprunte quant à elle le train ou l'aviation civile selon la destination* ». La Cour note enfin que « *des règles d'optimisation du remplissage des différents aéronefs mériteraient d'être densifiées et resserrées* » ⁽³⁾.

Elle précise qu'à titre personnel, élue du département de la Haute-Garonne, elle a choisi de rallier Paris systématiquement en train, malgré la durée du trajet.

(1) Dossier de presse du plan de transformation écologique de l'État, mars 2024, engagement n° 5 p. 10.

(2) Sudouest.fr, « Gabriel Attal en Charente-Maritime : l'avion du Premier ministre fait un vol à vide de 7 minutes entre Rochefort et La Rochelle », Sophie Carbonnel, 23 février 2024.

(3) Cour des comptes, « Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République », exercice 2023, pp. 57-58 du PDF.

2. Le marché du carbone européen : des améliorations tardives, des failles persistantes

Le marché du carbone européen (SEQE) prévoit, pour certaines activités polluantes, une obligation d'achat de quotas carbone, sortes de droits à polluer, le nombre de quotas délivrés par les autorités européennes diminuant progressivement afin d'inciter les industries polluantes à effectuer leur transition écologique. Les compagnies aériennes bénéficient de quotas gratuits, mais qui ne couvrent pas l'ensemble de leurs émissions. Les compagnies doivent donc acheter le reste de leurs quotas sur le marché.

Une réforme du marché carbone datant de 2023 ⁽¹⁾ prévoit l'intégration progressive ⁽²⁾ dans le marché du carbone européen (ETS) des émissions des vols aériens intra-européens, y compris depuis et vers les outre-mer, de sorte que, après 2026, les quotas gratuits pour le secteur de l'aviation seront totalement supprimés pour les vols intra-européens ⁽³⁾. Les vols extra-européens ne seront pas concernés par ces dispositions ⁽⁴⁾, alors qu'ils représentent 54 % de l'ensemble des émissions du secteur de l'aviation à l'échelle européenne ⁽⁵⁾.

Les recettes tirées de ces marchés du carbone (grâce à la vente de ces quotas) seront pour partie redistribuées aux États, qui auront l'obligation de les investir en faveur de la transition écologique. Ces recettes sont parfois évoquées comme sources de financement du plan d'investissement de 100 milliards d'euros dans le transport ferroviaire. Il s'agit là d'une piste prometteuse mais qui, à ce stade, reste encore très floue.

3. L'obligation de compensation des émissions du secteur aérien

L'article 147 de la loi « climat et résilience » a instauré une obligation de compensation de la totalité des émissions de gaz à effet de serre pour les vols intérieurs (hors outre-mer). « *L'objectif de la compensation est de financer des projets permettant de stocker du CO₂ (renouvellement forestier ou toute pratique favorisant le stockage de carbone dans les sols par exemple) ou de réduire les émissions de gaz à effet de serre pour compenser d'autres activités.* » ⁽⁶⁾

(1) Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial.

(2) Article L. 229-18 du code de l'environnement.

(3) Cet accord prévoit également la création d'un second marché du carbone (ETS II) pour, entre autres, les quotas du transport routier (pour lequel l'échange de quotas commencera en 2028 pour les émissions de 2027).

(4) Ils seront cependant soumis à un mécanisme mondial de compensation des émissions, appelé « CORSIA », défini par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), et qualifié par le SGPE comme étant d'un « très faible montant », « peu ambitieux » et « sans réelles incitations à décarboner » (SGPE, « Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien », 6 septembre 2024, pp. 15 et 21).

(5) Transport et environnement, « Above the clouds: European aviation emissions in 2023 », avril 2024.

(6) Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Compensation des émissions de gaz à effet de serre des vols nationaux », 31 mai 2024.

E. LES AIDES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX AÉROPORTS

1. Des conditions peu restrictives

La rapporteure spéciale avait détaillé ses analyses à ce sujet dans son rapport spécial de l'an dernier ⁽¹⁾. Elle avait mis en évidence le chiffre de 198 millions d'euros de soutiens des collectivités territoriales aux aéroports régionaux en cumulé sur les trois années 2019, 2020 et 2021.

Ces aides prennent la forme de modulations à la baisse des redevances aéroportuaires mentionnées précédemment dans le rapport. La loi prévoit en effet la possibilité de procéder, « *pour des motifs d'intérêt général* », à des « *modulations limitées* » des redevances aéroportuaires ⁽²⁾.

Le principe d'aides économiques aux aéroports régionaux a été accepté à titre transitoire par la Commission européenne ⁽³⁾, en tant qu'elles contribueraient au développement économique et à la cohésion des territoires concernés. En revanche, l'ampleur de certains avantages consentis, évoquée précédemment, semble en contradiction avec l'exigence posée par le droit européen que les réductions ne dépassent pas 50 % des redevances aéroportuaires.

Certaines de ces aides sont légitimes, par exemple pour « *réduire ou compenser les atteintes à l'environnement* », ce qui a conduit, suivant une interprétation large de cette disposition, l'aéroport de Toulouse-Blagnac à « *faire varier le niveau des redevances d'atterrissage d'un facteur un à trois en fonction de la période de la journée et des performances acoustiques de l'aéronef* » ⁽⁴⁾.

Cependant, ces soutiens sont avant tout octroyés par les aéroports aux compagnies aériennes à bas coût afin de les attirer et, conformément à ce que prévoit la loi, « *favoriser la création de nouvelles liaisons* », ce qui permet ensuite à ces compagnies de proposer des billets à des prix très attractifs.

2. Une aberration écologique

La rapporteure spéciale est très étonnée que, **en méconnaissance de la nécessité d'une limitation du trafic aérien en réponse à l'urgence climatique, la loi donne la possibilité aux aéroports, donc à l'État, de promouvoir le développement de nouvelles liaisons et donc de nouvelles pollutions**, aux frais du contribuable, alors que dans le même temps l'État néglige le réseau ferroviaire,

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 118-120.

(2) Article L. 6325-1 du code des transports.

(3) Le principe général fixé par les lignes directrices de la Commission de 2014 (communication 2014/C 99/03) est qu'à l'issue d'une période transitoire de 10 ans, l'ensemble des aéroports de l'Union devront pouvoir équilibrer leurs comptes d'exploitation sans faire appel aux aides publiques. En raison de l'impact de la crise sanitaire sur le transport aérien, la Commission a prolongé jusqu'à 2027 la possibilité d'octroyer des aides de fonctionnement aux aéroports régionaux (moins de 3 millions de passagers).

(4) Réponse à la question écrite n° 4497 de Mme Christine Arrighi, 30 avril 2024.

prétendument par manque de moyens. Elle a fait part de son étonnement dans une question écrite ⁽¹⁾. Elle avait tiré la conclusion l’an dernier que « **les billets d’avion à 1 euro sont en fait des armes de destruction de la planète subventionnées par la puissance publique** », et déploré le contraste entre le train et l’avion : « *pendant que le train coûte très cher puisqu’on lui demande de s’autofinancer, l’avion coûte très peu cher puisqu’il est subventionné par la puissance publique* » ⁽²⁾.

IV. TRANSPORT AÉRIEN ET ÉGALITÉ DES CITOYENS

A. LA NÉCESSAIRE LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉRIENNES

La rapporteure spéciale tient à réaffirmer son attachement à la lutte contre les nuisances sonores aériennes. Elle renvoie sur ce sujet, auquel elle prévoit de consacrer des travaux spécifiques dans un avenir proche, aux analyses qu’elle avait exposées l’an passé ⁽³⁾. Elle appelle le Président de la République à nommer d’urgence un nouveau président pour l’ACNUSA, afin que celle-ci puisse prendre au plus vite des sanctions contre les compagnies aériennes qui contreviennent aux règles. Elle relaye également l’alerte de l’ACNUSA quant à l’insuffisance tant de sa subvention que de ses effectifs ⁽⁴⁾. **Elle se félicite que la commission des finances ait adopté un amendement d’appel en faveur de la lutte contre les nuisances aériennes** ⁽⁵⁾.

B. LA MOBILITÉ DES CITOYENS ULTRAMARINS

La rapporteure spéciale a souhaité s’intéresser cette année à la question des transports, d’une part en outre-mer, d’autre part entre les outre-mer et la métropole. Elle a auditionné LADOM et renvoie, pour dresser une analyse synthétique de ce sujet, à un rapport sénatorial ⁽⁶⁾, duquel sont issues, sauf mention contraire, l’intégralité des citations et informations du présent B.

La rapporteure spéciale a par ailleurs déposé un amendement qui demande au Gouvernement un **rapport détaillé** sur l’état des lieux des **transports en commun et des transports collectifs** dans les outre-mer, avec une attention particulière sur la possibilité de développer des **infrastructures ferroviaires**. Cet amendement, qui sera examiné en séance publique, entend sensibiliser à la nécessité de diversifier l’offre de transports en outre-mer, où la dépendance à la voiture individuelle est forte.

(1) N° 17037, 9 avril 2024.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 120.

(3) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 101-104.

(4) Rapport annuel de l’ACNUSA 2024, p. 42.

(5) N° CF435.

(6) Sénat, rapport d’information de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, M. Guillaume Chevallier et Mme Catherine Conconne, n° 488, 30 mars 2023, p. 55.

1. Des objectifs législatifs ambitieux

La politique de continuité territoriale a été ainsi définie par le législateur : « *La continuité territoriale s'entend du renforcement de la cohésion entre les différents territoires de la République, notamment les territoires d'outre-mer, et de la mise en place ou du maintien d'une offre de transports continus et réguliers à l'intérieur de ces territoires et entre ces territoires et la France hexagonale* », le législateur ajoutant que « *la mise en place et le maintien de liaisons territoriales continues entre les différentes composantes du territoire de la République constituent un enjeu de souveraineté et une priorité de l'action de l'État* »⁽¹⁾.

Sa traduction budgétaire est le fonds de continuité territoriale⁽²⁾, instauré initialement en 2009⁽³⁾, et géré par L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)⁽⁴⁾. Ce fonds finance diverses aides, dont une prise en charge partielle des titres de transport des citoyens ultramarins, essentiellement entre leur territoire et la métropole, mais aussi à l'intérieur de leur territoire⁽⁵⁾. Cette prise en charge, dénommée aide à la continuité territoriale (ACT), couvre 50 % du prix des billets.

À ce fonds s'ajoutent les financements en faveur des LAT desservant des territoires d'outre-mer, déjà évoqués. Toutefois, « *sur l'immense majorité des liaisons vers ou au départ des outre-mer, le principe est la concurrence* » et seules « *quelques liaisons sont néanmoins soumises à des obligations de service public dites fermées dans le cadre de délégations de service public* ».

(1) Article 2 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

(2) Article L. 1803-2 du code des transports.

(3) Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

(4) Articles L. 1803-10 à L. 1803-16 du code des transports.

(5) Article L. 1803-4 du code des transports.

La continuité territoriale, une politique fondamentale

« Sans continuité, pas de développement économique, pas d'attractivité et le risque que les populations, en particulier les plus jeunes, quittent les territoires.

« À un niveau plus individuel, les auditions et déplacements ont fait ressortir les drames personnels face à une continuité territoriale défaillante. Ce sont des malades séparés de leur famille, des étudiants isolés, en mal du pays et qui préparent plus de six mois à l'avance leur retour, des familles qui n'ont pas les moyens de rapatrier le corps de leurs proches décédés en métropole... En sens inverse, de nombreux ultramarins installés dans l'Hexagone ne peuvent revenir au pays régulièrement.

« Ce sont aussi des pertes de chance. En Guyane, de nombreux jeunes renoncent aux études supérieures, voire au lycée dès 16 ans, en raison notamment du coût et des difficultés des transports. Pour les porteurs de projet, la participation à des salons ou à des rencontres avec des investisseurs est compliquée. »

Source : Sénat, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, n° 488, 30 mars 2023, pp. 15-16.

2. Une réalité plus nuancée

a. Des liaisons très onéreuses depuis et vers la métropole

i. Une entrave réelle à la mobilité et à l'égalité

Alors que « *les outre-mer demeurent les régions les plus pauvres de France* », les sénateurs auteurs du rapport d'information susmentionné dressaient le constat suivant : « *pour les ultramarins, venir dans l'Hexagone n'est pas une fantaisie, mais est devenu un luxe* ».

La hausse des prix au départ vers l'ensemble des destinations entre février 2022 et février 2023 atteint ainsi 48 % en Guadeloupe, 45 % en Martinique et 29 % en Guyane. Ils expliquent ces « *prix stratosphériques à certaines périodes, en particulier si la réservation est tardive* », par trois facteurs : « *la hausse des prix des billets d'avion dans le contexte inflationniste* », « *le redémarrage fort de la demande après la crise sanitaire* » et « *la sensibilité plus forte des lignes outre-mer à la saisonnalité* ». Ils tirent le constat que les ACT sous leur forme actuelle « *ne suffisent plus à assurer la continuité territoriale pour de nombreuses personnes, d'autant que ces aides vont aux plus pauvres pour lesquels le reste à charge est insupportable* ».

L'effort budgétaire de l'État en faveur de la continuité territoriale n'apporte pas pleinement satisfaction car « *les conditions de ressources sont très strictes et limitent fortement les publics bénéficiaires* » et « *la fréquence des aides est aussi insuffisante* » ; surtout, le montant global qui est consacré au fonds de continuité territoriale (53 millions d'euros en 2024) est insuffisant ; « *la politique de continuité territoriale n'a pas été définie par rapport aux besoins réels des populations ultramarines, mais en fonction d'une enveloppe maximale préétablie* ». Enfin,

« LADOM propose près d'une dizaine de dispositifs », dont « les travaux de la mission ont mis en évidence la faible connaissance par leurs publics cibles ».

ii. Une comparaison édifiante avec la Corse

Le modèle corse est en effet bien plus ambitieux. « Pour le transport de passagers, il garantit un tarif fixe résident, identique toute l'année, annulable et remboursable à tout moment, sans conditions de ressources. La continuité territoriale corse est intégralement financée par une dotation de l'État [qui finance une compensation financière versée aux compagnies aériennes opérant en délégation de service public], approuvée chaque année en loi de finances. Cette dotation s'élève à 187 millions d'euros par an, dont 90 millions pour la seule continuité aérienne ». Il existe donc une différence de traitement certaine, dont le Conseil constitutionnel a cependant estimé qu'elle ne méconnaissait pas le principe d'égalité en raison de la « situation géographique » et du « régime statutaire » de la collectivité de Corse ⁽¹⁾.

COMPARAISON DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE AÉRIENNE

(en euros par habitant des territoires concernés)

	Effort budgétaire par habitant des territoires concernés
Corse (France)	257
Baléares, Canaries, Ceuta (Espagne)	223
Madère, Açores (Portugal)	34
Outre-mer (France)	16

Source : Sénat, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, n° 488, 30 mars 2023, p. 9.

b. Des liaisons internes à améliorer

De surcroît, « les difficultés sont doubles ou triples en raison d'une continuité intérieure ou régionale compliquée et dégradée » : l'enjeu ne se limite pas à l'accessibilité des déplacements entre les outre-mer et la métropole, mais aussi à ceux entre les outre-mer et les territoires avoisinants. Ainsi, il a été indiqué aux sénateurs qu'en Guyane, « pour se rendre au Brésil, il pouvait être plus facile de passer par Paris » ! Cette situation résulte notamment du fait que les aéroports ultramarins sont soumis à la réglementation européenne en matière de sécurité, ce qui les isole parfois de tout leur environnement.

S'agissant enfin du défi des mobilités internes à un territoire d'outre-mer, les sénateurs ont dressé pour la Guyane le constat d'un « enclavement intérieur avec un réseau de transport extrêmement réduit. Pas de train, un réseau routier restreint aux villes du littoral, deux fleuves officiellement non navigables et des aérodromes intérieurs rustiques qui limitent les capacités opérationnelles des aéronefs ». Cette situation engendre pour les habitants des conséquences très concrètes au quotidien : « En fin de collège, des enfants arrêtent leurs études plutôt que de faire leur lycée [dans la préfecture, difficilement accessible]. Des personnes renoncent à des soins,

(1) Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 Loi de programme pour l'outre-mer.

des permanences médicales sont annulées. Les clubs sportifs ne peuvent se rencontrer. Faire un passeport prend six mois ».

c. L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, un opérateur à rendre plus accessible

S'agissant de LADOM, les sénateurs estiment qu'elle « *peine à s'imposer comme l'opérateur de référence de la mobilité dans les outre-mer* » en raison de plusieurs causes : « *les aides sont souvent mal connues* » ; « *l'instruction des dossiers est complexe pour beaucoup de demandeurs* » ; « *certaines procédures sont obsolètes* » ; « *LADOM est absente de plusieurs outre-mer, en particulier dans le Pacifique* ».

3. Des propositions ambitieuses

Ils ont formulé la recommandation, pour « *réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion* », d'instaurer « *un tarif plafond pour les résidents* ». En revanche, ils relatent que « *les auditions n'ont pas permis d'identifier la suppression de taxes ou redevances qui permettraient de faire baisser significativement le prix des billets d'avion vers les outre-mer* ».

Par ailleurs, les sénateurs recommandent de « *renforcer l'aide à la continuité territoriale* », dans le cadre du projet LADOM 2024, en « *relevant très significativement le plafond de ressources* », « *réduisant le délai de carence* », « *élargissant l'aide aux déplacements entre les territoires ultramarins* » et « *créant une aide additionnelle spécifique de continuité intérieure lorsque le trajet pour rejoindre l'aéroport international de départ depuis son domicile nécessite de prendre un avion ou un bateau* ».

Ils suggèrent de « *simplifier toutes les procédures de LADOM, notamment en proposant la digitalisation des bons de voyage utilisables auprès des compagnies aériennes* », et d'« *élargir le nombre de bénéficiaires des aides LADOM* ». Ils souhaitent aussi que LADOM devienne « *un opérateur au service des territoires et de leurs collectivités* », grâce à la signature systématique de conventions de partenariat avec « *tous les régions, départements et collectivités d'outre-mer pour compléter, adapter ou expérimenter des dispositifs en lien avec les projets* » locaux.

Le SGPE estime quant à lui nécessaire de « *développer [les vols vers ou depuis les outre-mer] pour améliorer l'accessibilité de certains territoires (notamment la Guyane)* » ⁽¹⁾.

(1) SGPE, « *Mieux se déplacer : décarbonation de l'aérien* », 6 septembre 2024, p. 6.

ANNEXE I : CONSTATS ET EXPLICATIONS SUR LE PRIX TROP ÉLEVÉ ET CROISSANT DES BILLETS DE TRAIN

I. UN CONSTAT STATISTIQUE

Les chiffres de l'INSEE témoignent de la hausse du prix des billets de train, qui est ainsi passé, sur une base 100 en 2015, de 100,33 en août 2018 à 120,72 en juillet 2024. En 2023 et 2024, la SNCF a augmenté ses tarifs de respectivement 5 % et 2,6 % ⁽¹⁾. Ces hausses de prix concernent même et surtout les Ouigo, dont le prix a augmenté de 13 % entre 2019 et 2022 ⁽²⁾, et de 10 % entre 2022 et 2023, contre 5 % pour les autres services ferroviaires librement organisés (soit les TGV), ce qui aboutit à une évolution du prix moyen des trains à grande vitesse de 7 % en 2023 ⁽³⁾, contre un taux d'inflation de 4,9 %.

La rapporteure spéciale avait regretté dans son rapport de l'an dernier les pratiques commerciales par lesquelles le groupe SNCF alimente cette hausse des prix, dont le durcissement des conditions d'annulation et l'augmentation des plafonds de la carte avantage ⁽⁴⁾.

II. UNE CAUSE MAJEURE : LES PÉAGES FERROVIAIRES

A. UNE RESSOURCE ESSENTIELLE POUR SNCF RÉSEAU

Les péages ferroviaires ⁽⁵⁾ sont l'une des ressources que la loi attribue à SNCF Réseau ⁽⁶⁾. Ils sont dus pour toute circulation d'un train (de voyageurs ou de marchandises) par l'entreprise exploitante (SNCF Voyageurs ou autre) au gestionnaire d'infrastructures (SNCF Réseau). La rapporteure spéciale avait synthétisé l'an passé ⁽⁷⁾ pourquoi les péages, dont elle avait dans un précédent rapport exposé le cadre juridique relativement complexe ⁽⁸⁾, représentent une cause majeure du prix élevé des billets de train dans notre pays, en raison d'un choix politique qui a été fait, celui de les fixer à un niveau très élevé, notamment pour les TGV, ce qui explique leur coût prohibitif.

(1) Réponse à la question écrite n° 08783 de M. Bruno Rojouan, 13 juin 2024.

(2) ART, rapport « Le marché français du transport ferroviaire en 2022 », février 2024, p. 30.

(3) ART, « Marché français du transport ferroviaire : premiers chiffres 2023 », p. 3.

(4) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 24.

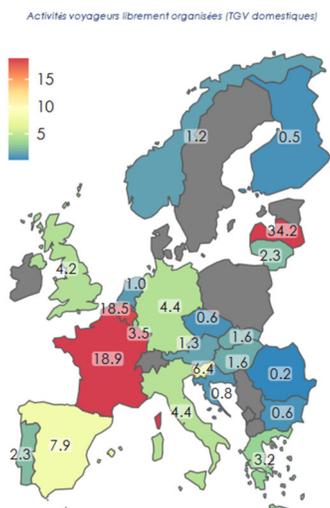
(5) Officiellement dénommés « redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ».

(6) Article L. 2111-24 du code des transports.

(7) Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 25-27.

(8) Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1^{er} juin 2023, pp. 17-18.

COMPARAISON EUROPÉENNE DES COÛTS DES PÉAGES FERROVIAIRES POUR LES SERVICES LIBREMENT ORGANISÉS EN 2022



Source : Autorité de régulation des transports en réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

B. UNE TRAJECTOIRE À LA HAUSSE QUI SERA RÉPERCUTÉE DANS LE PRIX DES BILLETS

De plus, le contrat de performance entre l'État (le Gouvernement) et SNCF Réseau prévoit un renchérissement du coût déjà élevé de ces péages dans les années à venir. Cette évolution sera très vraisemblablement répercutée sur le prix des billets de train, les péages représentant 40 % d'un prix d'un billet de TGV ⁽¹⁾. La hausse du prix des billets de train résulte ainsi avant tout d'un choix politique, celui de faire financer le réseau ferroviaire par l'utilisateur du train (par le prix élevé de son billet) plutôt que par le contribuable (par des subventions de l'État). La rapporteure spéciale déplore que ce choix ait été effectué pour le transport ferroviaire, alors que pour le transport routier par exemple les infrastructures (hors autoroutes concédées), gratuites pour l'utilisateur, sont financées par le contribuable, ce qui renforce leur attractivité.

Une étude d'un organisme privé a pourtant estimé qu'une baisse du montant des péages aurait des effets bénéfiques tant pour la situation économique de SNCF Réseau que pour la modération du prix des billets pour les voyageurs : « *Sous réserve de la disponibilité du matériel roulant, du désengorgement des lignes et d'une subvention initiale des pouvoirs publics qui serait compensée par les gains futurs, une baisse des redevances unitaires à hauteur de 20 % sur les lignes Paris-Lyon et Paris-Strasbourg contribuerait à augmenter les redevances totales jusqu'à 10 % pour le gestionnaire d'infrastructure de ces lignes. Une telle*

(1) Audition de M. Farandou par la commission des finances, 6 mars 2024.

opération entraînerait également une diminution du prix des billets pour les voyageurs tout en préservant la marge effectuée par les entreprises ferroviaires et en stimulant les investissements pour le développement de l'offre »⁽¹⁾.

III. D'AUTRES CAUSES DIVERSES

A. LES PRATIQUES D'OPTIMISATION COMMERCIALE DE SNCF VOYAGEURS

La SNCF a mis en place une pratique d'optimisation commerciale, que la rapporteure spéciale avait présentée l'an dernier⁽²⁾. Ainsi, les prix des trains à grande vitesse sont « *plus élevés aux mois de juin et juillet, concomitamment à la hausse du taux moyen d'occupation des trains, tandis qu'ils sont plus faibles en janvier et février* »⁽³⁾, alors que l'on pourrait spontanément s'attendre à l'inverse : une forte fréquentation permet de répartir le coût de circulation d'un train entre davantage de passagers.

B. L'EXIGENCE DE RENTABILITÉ DES LIGNES À GRANDE VITESSE

1. Les TGV financent le réseau ferroviaire

Comme rappelé par M. Farandou, « *le TGV n'est pas un service public mais commercial, fonctionnant sans subvention ; les recettes du trafic financent les coûts et l'achat du matériel* »⁽⁴⁾. Ainsi, les lignes à grande vitesse ne sont pas subventionnées par les pouvoirs publics. Exploitées par SNCF Voyageurs, filiale du groupe SNCF tenu à l'équilibre budgétaire du fait de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire⁽⁵⁾, elles doivent même lui permettre de dégager un excédent afin d'apurer sa situation financière et de reverser une partie des résultats du groupe SNCF à SNCF Réseau, dans une optique d'autofinancement du réseau ferroviaire. Les usagers financent ainsi plus de 100 % du coût des TGV.

L'exigence de rentabilité des lignes à grande vitesse s'apprécie de manière globale, ce qui ne fait pas obstacle au maintien par la SNCF de liaisons déficitaires pour des raisons d'aménagement du territoire ; seule une liaison de TGV sur deux est ainsi rentable⁽⁶⁾. La responsabilité du maintien de ces liaisons relève exclusivement des entreprises opérant des services librement organisés, comme

(1) *Étude Sia Partners pour l'Association française du rail sur le prix des péages des lignes à grande vitesse « Un choc d'offre pour stimuler le trafic et atteindre un nouvel équilibre économique », octobre 2023, p. 3.*

(2) *Rapport spécial n° 1745 annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 27.*

(3) ART, « *Marché français du transport ferroviaire, premiers chiffres 2023* », p. 3.

(4) *Audition par la commission des finances, 6 mars 2024.*

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

(6) *Rapport d'information n° 570 des sénateurs MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel sur la situation de la SNCF et ses perspectives, 9 mars 2022, p. 35. Cette proportion a ensuite été confirmée par M. Farandou à l'occasion de son audition devant la commission des finances le 6 mars 2024.*

SNCF Voyageurs, quoique celles-ci doivent⁽¹⁾ informer au préalable l'État et les collectivités territoriales concernées des modifications qu'elles souhaiteraient apporter à l'offre proposée⁽²⁾.

2. Les TGV financent les avantages fiscaux des transporteurs routiers

S'agissant des seules redevances d'infrastructures pour financer le réseau ferroviaire, « *les redevances applicables aux TGV couvrent 120 % de leur coût unitaire complet* ». Dans le même temps, « *les redevances fret n'en couvrent même pas le quart* ». S'il est évidemment souhaitable de soutenir le fret ferroviaire, un tel soutien n'est nécessaire qu'en raison des avantages fiscaux dont bénéficie le transport routier, qui ont été présentés dans le corps du rapport. Ces avantages fiscaux conférant au transport routier un avantage de compétitivité, il est nécessaire de soutenir le fret ferroviaire, ce qui se traduit notamment par des redevances d'infrastructure particulièrement basses. C'est ce système qui conduisait M. Hubert Wulfranc, rapporteur de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, à résumer : « *les trains de voyageurs sont surtarifés pour compenser la sous-tarifcation des trains de marchandises elle-même due à la gratuité partielle du réseau routier* »⁽³⁾.

IV. UNE CAUSE FALLACIEUSE : LES SUPPOSÉS AVANTAGES SOCIAUX DES SALARIÉS DE LA SNCF

La rapporteure spéciale tient à affirmer son opposition à un discours parfois avancé dans le débat public expliquant le coût élevé du prix des billets de train par de supposés privilèges dont bénéficieraient les salariés de la SNCF. Elle rend hommage à leur investissement et à leur sens du service public, comme ils l'ont montré à l'occasion des Jeux olympiques et paralympiques 2024, et rappelle qu'ils exercent leur travail dans des conditions difficiles.

(1) II. de l'article 24 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, codifié au dernier alinéa de l'article L. 2121-12 du code des transports.

(2) Réponse de M. Patrice Vergriete, ministre délégué chargé des transports, à la question orale sans débat n° 596 de M. Belkhir Belhaddad, première séance du mardi 27 février 2024.

(3) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, 13 décembre 2023, pp. 101-104.

Travailler à la SNCF : un métier difficile

« Nous sommes une entreprise qui travaille 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. 91 000 cheminots, soit deux cheminots sur trois, exercent un métier pénible au sens de la réglementation, et ce pendant de longues années, tout au long de leur carrière.

« Parlons du vécu des salariés de la SNCF et partons des réalités : dans les ateliers, dans les postes d'aiguillage et de gestion de l'énergie électrique, dans les dépôts, dans les gares, dans les trains, sur les voies, ils travaillent de nuit, en horaires décalés, font les trois-huit. Tout cela est usant ! Je pense aussi aux personnels roulants, qui travaillent en horaires atypiques et découchent⁽¹⁾ parfois plusieurs fois par semaine. Il ne faut pas oublier les agents travaillant en extérieur, quelles que soient les intempéries et la température : la maintenance des voies, par exemple, est quasiment exclusivement assurée la nuit. J'ajoute que la maintenance des matériels se fait de moins en moins de jour. Quant aux agents de la surveillance générale, ces personnels armés et formés pour nous protéger, ils travaillent à toute heure, de jour comme de nuit. Alors que l'offre ferroviaire est traditionnellement réduite en Île-de-France en période estivale du fait des vacances, elle sera maintenue cet été au même niveau que le reste de l'année, ce qui signifie que les personnels n'auront pas de congés. »

Source : M. Farandou auditionné par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 7 mai 2024.

Elle déplore la démagogie de certains dans le débat public qui, critiques d'un accord social conclu au sujet des retraites des salariés de l'entreprise, qui ne coûtera que 29 centimes d'euro par an et par billet vendu, oublie tant les conditions de travail difficiles exposées ci-avant que l'engagement de M. Farandou de « *compenser le coût de cet accord sans le répercuter sur le prix des billets et en préservant les marges du groupe* »⁽²⁾.

(1) *Découcher signifie coucher hors de chez soi.*

(2) *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 7 mai 2024.*

ANNEXE II : LES MESURES PRISES POUR REMÉDIER AUX DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS SUR LA LIGNE DE TRAIN PARIS — CLERMONT-FERRAND

I. À COURT TERME : UN PLAN D'URGENCE

Pour tenter de remédier aux dysfonctionnements constatés sur la ligne Paris – Clermont-Ferrand, un plan d'actions a été présenté conjointement par le Gouvernement et le groupe SNCF le 23 février 2024 ⁽¹⁾. Ce plan comprend deux axes, pour un montant total estimé à « 10 à 15 millions d'euros » ⁽²⁾.

A. LES MESURES POUR « MIEUX PRÉVENIR LES INCIDENTS »

Un « plan de fiabilisation des locomotives », déjà engagé, sera accéléré pour être achevé d'ici fin 2024. Ce plan consiste à les équiper d'innovations techniques pour limiter leurs dysfonctionnements.

Les investissements pour limiter les incidents avec la faune et la flore, comme les collisions avec les animaux, seront accrus. Ces incidents sont responsables d'après le groupe SNCF d'une large proportion des retards sur cette ligne.

Enfin, un nouveau dispositif de télésurveillance des infrastructures ferroviaires sera lancé sur une partie de la ligne.

B. LES MESURES POUR « MIEUX GÉRER LES INCIDENTS »

Une locomotive de secours, positionnée au milieu de la ligne, circulera systématiquement en soirée derrière le dernier train ; une nouvelle équipe de dépannage sera installée au milieu de la ligne pour intervenir plus rapidement en cas de problème technique du matériel roulant et les conducteurs de la ligne seront mieux formés à l'utilisation d'un itinéraire alternatif.

Une nouvelle convention d'assistance avec la préfecture de la Nièvre sera signée, afin que, sur l'intégralité du trajet, les voyageurs soient couverts par des conventions d'assistance en cas de problèmes.

Les voyageurs seront mieux indemnisés en cas de retards et leur prise en charge d'urgence sera améliorée avec des approvisionnements en bouteilles d'eau et plateaux repas.

(1) *Communiqué de presse du groupe SNCF, « Présentation du plan d'actions pour la ligne Paris – Clermont-Ferrand », 23 février 2024.*

(2) *Estimation du ministre en charge des transports Patrice Vergriete citée par francetvinfo.fr, « Train Paris-Clermont : locomotives supplémentaires, grillages, équipes techniques, ce que contient le plan d'urgence de la ligne SNCF », Solenne Barlot et AFP, 23 février 2024.*

II. À LONG TERME : LE PROGRAMME DE RÉGÉNÉRATION DES INFRASTRUCTURES

Les investissements dans les infrastructures sur la ligne Paris – Clermont-Ferrand sont les suivants ⁽¹⁾ :

– 760 millions d’euros (financés par SNCF Réseau) sont engagés pour les opérations de régénération de la ligne ;

– 130 millions d’euros (financés aux deux tiers par l’État et pour un tiers par la région Auvergne-Rhône-Alpes) permettent un programme de modernisation, afin de diminuer le temps de parcours, améliorer la robustesse d’exploitation et accueillir l’arrivée des nouvelles rames ;

– 26 millions d’euros visent à renforcer les installations fixes de traction électrique ⁽²⁾.

À ces montants il faut ajouter 350 millions d’euros (financés par l’État) consacrés au remplacement du matériel roulant. Les nouvelles rames dites « Oxygène » permettront une augmentation de la vitesse de circulation et une amélioration du confort sur la ligne.

En additionnant tous ces montants, on aboutit à un total de 1,27 milliard d’euros d’investissements d’ici 2026, un montant confirmé par le Gouvernement Attal ⁽³⁾.

Toutefois, la mise en service des nouveaux trains sur cette ligne, initialement prévue entre mi-2025 et fin 2026, n’interviendra finalement pas avant 2027 ⁽⁴⁾. À court terme, une hypothétique amélioration des performances de la ligne Paris – Clermont-Ferrand reposera ainsi intégralement sur le plan d’actions susmentionné.

(1) Réponse à la question écrite n° 790 de Mme Delphine Lingemann, 18 octobre 2022.

(2) Le plan de financement de ce renforcement est en cours de négociation entre l’État, Île-de-France Mobilités et les régions Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire.

(3) https://twitter.com/P_Vergriete/status/1761057177437868471

(4) PAP, p. 43.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 30 octobre 2024, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et entendu Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale des crédits du programme 203 Infrastructures et services de transports ainsi que du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

[L'enregistrement audiovisuel de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.](#)

Après avoir examiné les amendements de crédits et adopté les amendements CF1705, CF1658, CF1649, CF1621, CF1715, CF1505, CF1651, CF425, CF416, CF415 et CF1488, la commission a, suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, adopté les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables ainsi modifiés.

Elle a ensuite adopté les amendements CF2111, CF2113, CF2114 et CF2109 à l'état G (article 45).

Elle a de plus adopté les amendements CF2108 et CF431 portant articles additionnels après l'article 60.

Après avoir examiné et adopté l'amendement de crédits CF435, la commission a, suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, adopté les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens ainsi modifiés.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale (Infrastructures et services de transports ; budget annexe Contrôle et exploitation aériens). Comme chaque année, j'ai étudié le budget des transports à la lumière de deux urgences, sociale et climatique. Ce secteur est à l'origine de près d'un tiers de l'ensemble des émissions nationales, soit davantage que l'industrie et l'agriculture.

La hausse des autorisations d'engagement (AE) du programme 203 **Infrastructures et services de transports** résulte de la préparation du marché pour l'exploitation de deux lignes de trains d'équilibre du territoire en 2025. Il ne s'agit pas, ainsi, de crédits nouveaux en faveur d'infrastructures ou même de services de transports.

L'augmentation des crédits de paiement (CP) du programme découle quant à elle de la revalorisation annuelle des péages ferroviaires, qui sont pour partie acquittés par l'État. Ces hausses de péages alimenteront certes les ressources de SNCF Réseau, mais il est à craindre que les autorités organisatrices des transports concernées ne les répercutent dans le prix du billet, au détriment des voyageurs.

Les fonds de concours connaissent en revanche une évolution significative. Les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

devraient diminuer significativement. De ce fait, les fonds de concours attendus pour le programme baissent de 22 % en AE et de 6 % en CP, soit près de 1 milliard d'euros en moins pour les investissements dans les infrastructures de transports.

Tous les types de transports sont affectés par ces diminutions de crédits. Ainsi, les infrastructures ferroviaires régionales perdent 373 millions d'euros en AE, et le vélo 304 millions, bien que les besoins d'aménagements cyclables demeurent considérables et qu'un appel à projet, lancé en novembre 2023, ait reçu les réponses de 400 collectivités. Le réseau routier perd 201 millions d'euros, les infrastructures de transports collectifs en Île-de-France 130 et celles de fret ferroviaire 75. Quant à la marche, grande oubliée des politiques de mobilité, elle ne risquait pas de perdre des financements puisqu'elle n'en avait aucun. Le transport fluvial, enfin, pâtit d'une insuffisance d'investissements au regard de son potentiel et de la place de choix qu'il pourrait occuper dans le développement des transports combinés, au profit de projets pharaoniques comme le canal Seine-Nord Europe.

La baisse des fonds de concours serait encore plus importante si, dans le même temps, l'apport escompté du groupe SNCF n'augmentait pas. Les bénéficiaires du groupe SNCF étant alimentés par les marges que SNCF Voyageurs dégage de l'exploitation des TGV, des dégradations de la qualité de service ou de nouvelles hausses de prix sont à redouter, ce qui nuira à l'attractivité des trains par rapport à l'avion.

Le financement des services express régionaux métropolitains (SERM) souffre d'atonie. J'ai interrogé le Gouvernement au sujet de la conférence de financement des SERM que la loi obligeait à organiser avant le 30 juin 2024 – on sait ce qui s'est passé juste auparavant. Il m'a été répondu que cette conférence serait organisée « cet hiver, dans un calendrier qui reste à préciser, en lien avec le Parlement ». Alors que nous sommes en pleine période budgétaire, nous ne voyons rien venir. La lenteur du déploiement des SERM contraste avec l'impérieuse nécessité d'apporter un gain de pouvoir d'achat et de protection de la santé grâce à une offre soutenue de transports de proximité décarbonés.

Enfin, et malgré les multiples alertes qu'elle émet depuis plusieurs années, la subvention pour charges de service public de l'Autorité de régulation des transports (ART), autorité indépendante dont l'expertise en matière de réseau autoroutier est particulièrement précieuse, n'évolue pas.

La hausse modérée des crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, de 5 % en CP, découle du nouveau protocole social, d'une hausse des recrutements de contrôleurs aériens afin d'anticiper de nombreux départs à la retraite, ainsi que de divers investissements et modernisations dont l'ampleur est très inférieure à ce qui serait nécessaire.

Si le débat public est désormais riche de propositions bienvenues, comme la relance des trains de nuit, les engagements pris par le Gouvernement ne trouvent que des traductions budgétaires de façade ou sous forme de simples expérimentations. Souvent, les annonces restent sans lendemain – je pense aux fameux 100 milliards d'euros pour le secteur ferroviaire ou aux 800 millions d'euros pour le train de nuit. Parfois elles sont vidées de leur sens tout en conservant leur dénomination trompeuse – ainsi de l'expérimentation sans lendemain du passe rail ou de l'interdiction des vols en l'existence d'une alternative ferroviaire.

Certains me diront que le contexte budgétaire est contraint. C'est vrai, mais c'est parce que le Gouvernement refuse de prendre les mesures justes et nécessaires. En matière de transports, il faudrait taxer les jets privés, le kérosène, le transport routier, notamment international, qui utilise nos routes et autoroutes sans même une halte sur notre territoire. Ces

décisions nécessitent du courage et un vrai projet politique. À défaut de les prendre, la crise sociale et la crise climatique s'aggraveront.

Il est crucial d'agir pour limiter l'impact environnemental des transports. Les exercices budgétaires se succèdent, mais le constat demeure : le budget reste en deçà des enjeux.

M. David Amiel, rapporteur spécial (*Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Sécurité nucléaire et radioprotection ; compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*). Pour comparer les crédits de ces programmes avec ceux de l'année précédente, il faut prendre en considération deux évolutions de la maquette budgétaire : la création du programme 235, *Sûreté nucléaire et radioprotection*, et le regroupement des crédits alloués à MaPrimeRénov' et à la rénovation énergétique dans le programme 135, *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, qui facilitera la vision globale de la politique de rénovation énergétique et du logement.

Ce projet de budget est marqué par deux mouvements de balancier. Le premier est l'augmentation très forte du soutien aux énergies renouvelables dans le programme 345. Les AE qui leur sont dédiées passent de 5,5 milliards en 2024 à 7,3 milliards dans ce projet de budget. De fait, au cours des dernières années, la hausse des prix de l'énergie avait rendu les énergies renouvelables très rentables et l'État avait même récupéré de l'argent. Maintenant que les prix de l'énergie diminuent, l'État reprend son soutien aux énergies renouvelables. Comme le soutien à l'énergie nucléaire, il est important. Notons que ces crédits reflètent surtout le financement de contrats de soutien aux énergies renouvelables, – notamment des contrats d'obligation d'achat – signés les années précédentes. Dans le futur, au fur et à mesure que le secteur des énergies renouvelables mûrira, il faudra trouver une manière d'encadrer les contrats de soutien, de manière à limiter l'exposition de l'État aux fluctuations des prix de l'énergie.

Le deuxième mouvement de balancier concerne le programme 174, *Énergie, climat et après-mines*, dont les crédits, en diminution de 20 %, se concentrent sur le chèque énergie, avec 900 millions, et sur l'aide à l'électrification des véhicules, qui se réduit. J'ai déposé des amendements pour alerter sur les risques associés à la stagnation continue de la demande d'électricité ces dernières années. Elle doit conduire l'État à subventionner l'offre d'électricité, tant renouvelable que nucléaire – il le fait d'ailleurs, même si cela crée une charge pour les finances publiques. Nous devons maintenir cette politique, comme le font les États-Unis et la Chine, afin de poursuivre l'électrification du parc automobile.

S'agissant du programme 235, *Sûreté nucléaire et radioprotection*, notons que le budget de la nouvelle autorité de sûreté, l'ASNR (Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection), est très supérieur à la somme du budget des deux structures qu'elle remplacera à partir du 1^{er} janvier 2025, l'ASN (Autorité de sûreté nucléaire) et l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire). Il faut en effet s'acquitter des frais liés à la création de la nouvelle structure et à l'accompagnement de la réforme du secteur, qui avait suscité des inquiétudes.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale (*Paysages, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ; Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*). Les programmes 113, 159, 181, 217 et 380 regroupent les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* alloués à l'adaptation au changement climatique, à la prévention des risques et à la protection de la biodiversité. Ils s'élèvent à 6,5 milliards d'euros, soit le tiers du budget de la mission. Si le

montant des crédits de paiement stagne, avec 0,4 % d'augmentation par rapport à 2024, celui des autorisations d'engagement s'effondre de 20 %. Cette coupe drastique est principalement liée à la chute de 60 % des autorisations d'engagement du fonds vert.

Mais c'est loin d'être la seule source d'inquiétude. Ainsi, les crédits du programme 159, *Expertise, information géographique et météorologie*, reculent de 1 %. Les moyens de l'IGN (Institut national de l'information géographique et forestière) et de Météo-France stagnent. Quant au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), dont l'expertise en matière d'infrastructure, de ponts, de prévention des risques d'inondation et d'adaptation au recul du trait de côte est indispensable aux collectivités, la baisse de sa subvention combinée à l'augmentation mécanique de ses dépenses induit un besoin de financement de 11 millions en 2025, que les collectivités territoriales ne pourront satisfaire. Il faut préserver cet opérateur, qui a déjà réduit de 15 % ses effectifs depuis 2019.

Les crédits du programme 181, *Prévention des risques*, s'élèvent à 1,3 milliard d'euros, en hausse de moins de 2 % à périmètre constant. C'est loin d'être suffisant. En particulier, le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier, est largement sous-doté. Ce fonds était financé à l'origine par la surprime d'assurance catastrophes naturelles, dite « Cat nat », mais il est désormais budgétisé et le produit de la surprime Cat nat est versé au budget général. Logiquement, le relèvement de 12 % à 20 % du taux de la surprime Cat nat, qui permettra l'an prochain à l'État de percevoir 450 millions, aurait donc dû bénéficier au fonds Barnier. Or celui-ci stagnera à son niveau de 2024, soit 225 millions. Même s'il est finalement porté à 300 millions, conformément aux dernières annonces du Premier ministre, le Gouvernement détournera ainsi 150 millions perçus au titre de la prévention des risques au profit du budget général. C'est incompréhensible, au regard des risques climatiques croissants auxquels sont exposés les Français, notamment les inondations et autres événements climatiques violents.

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial (*Paysages, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ; Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*). S'agissant du programme 181, nous nous inquiétons en outre du manque de visibilité quant au montant des fonds que gère l'Ademe (Agence de la transition écologique).

Les crédits du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, qui portent sur les dépenses de personnel du ministère, s'élèvent à 3,2 milliards d'euros, en hausse de 4 %. Le schéma d'emploi du ministère ne prévoit aucune augmentation des effectifs, contrairement à celui de 2024. Or les réductions des vingt dernières années ont entraîné une perte de compétences au sein de l'État qu'il sera difficile de résorber et les effectifs actuels ne permettent pas de répondre à l'augmentation des missions de l'État et des opérateurs, pas plus qu'aux demandes des collectivités territoriales, qui ne disposent pas des capacités d'ingénierie suffisantes.

Les crédits du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* s'élèvent à 440 millions ; ses autorisations d'engagement diminuent de 24 % et ses crédits de paiement de 13 %. Pourtant, la biodiversité n'est pas qu'une ligne budgétaire : ses enjeux sont cruciaux. Ces choix sont préoccupants.

Enfin, le programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* connaît une réduction drastique, de près de 60 %. Ses crédits tournent autour de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement alors que les

autorisations d'engagement s'élevaient à 2,5 milliards dans le projet de loi de finances initiale pour 2024. Le programme ayant déjà subi des annulations massives de crédits l'an dernier, nous nous inquiétons pour l'accomplissement de ses missions, telles que la rénovation des écoles, le verdissement des mobilités du quotidien ou la lutte contre les îlots de chaleur. Cette coupe budgétaire est d'autant plus grave que le fonds vert est le principal véhicule du financement par l'État des actions d'adaptation au changement climatique des collectivités territoriales, alors que ces dernières sont déjà largement affectées par les choix budgétaires du Gouvernement.

Le budget de l'État ne permet donc pas de se préparer au changement climatique. Nous émettons un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Matthias Renault, rapporteur spécial (*Affaires maritimes, pêche et aquaculture*). Les crédits dévolus aux affaires maritimes et aux ports s'élèvent à 338 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 353 millions d'euros en crédits de paiement pour 2025, soit des baisses de 24 % et 13 %. Au nom des contraintes budgétaires, l'effort demandé pour ce programme est donc considérable, sans commune mesure avec celui demandé ailleurs.

Diverses exonérations de charges dont bénéficiaient les armateurs ne seront pas renouvelées. Deux aides exceptionnelles instaurées pour soutenir les pêcheurs subissent le même sort – la première face à l'augmentation du prix du carburant, la seconde pour les entreprises du secteur du mareyage ayant enregistré des pertes à la suite du Brexit. Enfin, le fonds d'intervention maritime, qui apportait un concours financier aux projets d'acteurs locaux, ne sera pas renouvelé. Les crédits en faveur des dépenses de dragage sont quant à eux stables, malgré l'inflation.

L'École nationale supérieure maritime voit son plafond d'emplois relevé de 5 équivalents temps plein travaillé. C'est à peine la moitié de la hausse prévue dans la trajectoire issue du Fontenoy du maritime, qui visait à doubler le nombre d'officiers de marine marchande diplômés de l'École d'ici à 2027.

Le montant de la taxation au tonnage, principale dépense fiscale du programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*, est évalué à 1,38 milliard d'euros. La suppression de ce mode de taxation, qui est d'usage pour 90 % de la flotte mondiale, représenterait un coup dur pour la compétitivité des armateurs français alors que, je le rappelle, ils peuvent changer de pavillon en moins de vingt-quatre heures. Par ailleurs, la contribution exceptionnelle sur le résultat d'exploitation des grandes entreprises de transport maritime, prévue par le PLF et qui devrait concerner le plus grand armateur français, permettra de taxer une partie des surprofits qu'il a faits en 2022.

Je suis défavorable à l'adoption de ces crédits pour une raison majeure : la baisse d'un quart de la subvention versée à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM). La SNSM est une association apolitique au rôle crucial, qui, contrairement à d'autres, sauve des vies en mer sans poursuivre d'objectifs immigrationnistes. Dans la convention trisannuelle qui avait été signée en juin 2024, l'État s'était engagé à maintenir jusqu'en 2027 sa subvention à son niveau de 2024. Le président de la SNSM m'a fait part de sa vive inquiétude, estimant que la baisse des crédits pourrait « remettre en question tout le modèle fragile du sauvetage bénévole », dans la mesure où la SNSM ne pourra pas réaliser les nécessaires investissements dans la flotte qu'elle avait prévus.

Même si le contexte budgétaire justifie certaines économies, il faut choisir celles-ci avec discernement. Notre groupe a présenté suffisamment de pistes d'économies – sur les opérateurs ou la contribution française à l'Union européenne par exemple – pour défendre par

ailleurs le maintien des crédits d'une association essentielle. Alors que les sauveteurs en mer font preuve au quotidien d'un courage et d'une abnégation remarquables et que des vies sont en jeu, j'espère que tous les commissaires sauront se rassembler sans sectarisme pour voter, conformément à l'intérêt général, mon amendement de bon sens visant à restaurer les crédits de la SNSM. S'il est adopté, j'émets un avis favorable à l'adoption de ces crédits, qui concrétisent des efforts certes difficiles mais nécessaires eu égard au contexte budgétaire contraint.

Enfin, au nom de la nécessaire débureaucratization de notre administration, j'appelle votre attention sur l'AFITF, agence dont l'existence n'apparaît pas justifiée. Pourquoi les subventions de l'État aux investissements effectués par les ports sont-elles financées par des fonds de concours de sa part et non par des crédits budgétaires examinés et votés par le Parlement ? La Cour des comptes elle-même estime que l'AFITF « constitue avant tout un moyen de contournement de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ». Je prône donc l'internalisation de cet opérateur.

M. Maxime Laisney, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (*Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Sécurité nucléaire et radioprotection ; compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*). L'augmentation des crédits de ces programmes est en trompe-l'œil, puisqu'elle est surtout tirée par l'augmentation des charges de service public liées au soutien à l'énergie renouvelable. En revanche, les crédits alloués à des dispositifs indispensables à la transition écologique et qui ont fait la preuve de leur efficacité diminuent – je pense à MaPrimeRénov', aux aides à l'électrification du parc automobile ou au fonds Vert. Même si cela n'entre pas dans le périmètre de mon avis, il faut souligner la baisse de 60 % des crédits alloués à la transition énergétique des territoires et la diminution du montant du fonds Chaleur. En tout, ces baisses de crédits atteignent 3,5 milliards – et le montant du chèque énergie n'est pas revalorisé. En commission des affaires économiques, j'avais donc émis un avis défavorable à l'adoption des crédits proposés.

La commission a toutefois adopté cinq amendements qui vont dans le bon sens. Les deux premiers visent à revaloriser le montant du fonds Vert de 500 millions et l'enveloppe du chèque énergie de 405 millions. Le troisième vise à provisionner 456 millions pour déstocker les déchets de StocaMine – son adoption est une belle victoire. Le quatrième, qui visait à augmenter le nombre de postes au ministère de la transition écologique, a été déclaré irrecevable ici. Le cinquième vise à supprimer l'article 60 du projet de loi de finances (PLF), qui prévoit une réforme des conditions d'attribution du chèque énergie. Nous aurions d'ailleurs dû aller plus loin, pour conforter l'automatisme du versement de ce chèque. Au final, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits ainsi amendés.

Mme Claire Lejeune, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (*Transition énergétique*). Le programme 174 recouvre MaPrimeRénov', les mesures d'électrification du parc automobile et le chèque énergie.

Les coupes budgétaires du gouvernement Barnier rendront difficile d'atteindre l'objectif adopté par la France d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Les crédits alloués à MaPrimeRénov' diminuent de 1 milliard, alors qu'il faudrait multiplier le nombre de rénovations par trois dès l'année prochaine et par huit dès 2030 pour atteindre nos objectifs. Les aides à l'électrification du parc automobile subissent une coupe de 870 millions ; enfin, le chèque énergie subit un coup de rabot déguisé.

Par-delà les coupes dont ils font l'objet, ces dispositifs devraient être refondus. Afin de mieux refléter leur finalité sociale, ils devraient être dirigés directement vers les ménages les plus modestes et les classes populaires.

Les décisions prises par le Gouvernement dans ce projet de budget mettent ainsi en péril la bifurcation écologique socialement juste que nous appelons de nos vœux. Je vous appelle donc à refuser ces coupes budgétaires et à abonder les crédits, afin de dynamiser les filières concernées tout en soutenant les classes populaires et les ménages modestes.

M. Romain Eskenazi, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (*Transports aériens*). Le transport aérien est indispensable pour assurer la continuité territoriale avec les territoires d'outre-mer. Il bénéficie aux familles et au commerce et constitue un acteur majeur de notre économie, avec 1,2 million d'emplois. Toutefois, au vu de son impact sur le climat et notre santé, c'est un secteur qui doit être régulé.

Mon rapport pour avis formule des propositions pour accélérer la décarbonation de ce mode de transport qui représente 5 % de nos émissions de gaz à effet de serre. Même si les efforts sont réels, les émissions de CO₂ par passager et par kilomètre ayant diminué de 30 % au cours des vingt dernières années, les émissions globales du secteur ont augmenté de 4 %. Les effets des progrès technologiques pour réduire le bruit et la pollution sont donc systématiquement rattrapés par la croissance continue du trafic.

Le Président de la République s'était engagé à débloquer 300 millions d'euros par an pour soutenir la création de l'avion du futur. Manifestement, cet engagement n'est pas respecté, avec seulement 230 millions d'euros de crédits dans ce PLF.

Par ailleurs, la réglementation européenne impose 20 % de carburant d'aviation durable en 2035. Or nous ne sommes pas prêts à respecter cette obligation. Pour éviter d'avoir à remplacer notre dépendance aux importations de pétrole par une dépendance à l'importation des carburants durables, je propose un investissement annuel en recherche et développement dans ce domaine.

Il faudra également réguler le trafic aérien, pour protéger la santé des riverains. Je défendrai un amendement visant à augmenter le barème de la taxe de solidarité sur les billets d'avion proposée par le Gouvernement. Je prépare également une proposition de loi, que j'espère la plus transpartisane possible, pour instaurer un couvre-feu aérien afin de protéger la santé et la tranquillité des riverains des aéroports la nuit.

M. le président Éric Coquerel. Chers collègues, je vous invite à consulter l'étude de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) sur les dépenses publiques de climat, publiée cette année et qui est mise à votre disposition.

Amendements II-CF916 de M. Timothée Houssin, II-CF1499 de Mme Christine Arrighi, II-CF421 de M. Sylvain Carrière, II-CF1754 de Mme Christine Arrighi, II-CF420 de Mme Ersilia Soudais et II-CF1622 de Mme Chantal Jourdan (discussion commune)

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Lorsqu'elle était Première ministre, Mme Borne s'était engagée à favoriser le vélo et le transport ferroviaire, notamment par des projets de trajets intermodaux en milieu rural, périurbain et urbain. L'appel à projets lancé dans la foulée, en novembre 2023, a été extrêmement bien accueilli, puisque 400 collectivités y ont répondu. Mais une fois de plus, les engagements n'ont pas été tenus et le fonds mobilités actives est purement et simplement vidé de ses crédits dans le présent projet de budget.

L'amendement II-CF1499 vise à rétablir les 500 millions d'euros promis initialement pour le fonds mobilités actives en faveur du vélo. Le II-CF1754 est un amendement de repli à 250 millions d'euros.

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Le plan vélo et mobilités actives 2023-2027 prévoyait de débloquer 2 milliards d'euros en quatre ans, principalement pour développer les infrastructures cyclables. Plus de 400 collectivités territoriales ont postulé à l'appel à projets lancé dans ce cadre, ce qui montre une forte attente des territoires.

Oui, pour permettre le report modal vers le vélo, des infrastructures sécurisées sont nécessaires. Cette mobilité active, la plus écologique qui soit après la marche, est aussi la plus vulnérable, principalement dans les zones rurales et périurbaines. Chaque année, plus de 200 cyclistes perdent la vie dans un accident avec une voiture, par manque d'infrastructure dédiée. En commission du développement durable, la rapporteure pour avis avait émis un avis défavorable à cet amendement, arguant que le plan vélo et mobilités actives 2023-2027 disposait de crédits suffisants. Or, à force d'économies de bouts de chandelle, celui-ci est condamné.

Pour éviter l'essoufflement des collectivités et tenir l'engagement du plan vélo et mobilités actives 2023-2027, nous proposons de l'abonder de 500 millions d'euros.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Les coupes budgétaires dans le plan vélo et mobilités actives 2023-2027 vont à l'encontre de la transition énergétique. De plus, ce plan bénéficie d'une forte mobilisation de la société civile. L'amendement vise à abonder ses crédits de 50 millions d'euros.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. L'amendement II-CF916 vise purement et simplement à supprimer les 100 millions d'euros de crédits de paiements du plan vélo et mobilités actives 2023-2027. Ce n'est pourtant pas la peine d'en rajouter, le Gouvernement a déjà fait le travail en privant ce plan de toute autorisation d'engagement. Avis défavorable : le Rassemblement national n'a manifestement rien compris à la question des mobilités, à l'appétence des collectivités rurales, urbaines et périurbaines pour le vélo, ni aux enjeux de décarbonation et de santé.

Quant aux autres amendements, ils visent simplement à tenir les engagements du Gouvernement. Je vous propose d'adopter le II-CF1499, qui est le plus ambitieux.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Madame la rapporteure spéciale, nous avons compris les enjeux. Vous ne partagez pas notre opinion, mais cela ne veut pas dire qu'elle n'est pas éclairée. Quand nous ne sommes pas d'accord, nous le disons de façon respectueuse.

Le Rassemblement national considère que les plans en faveur du vélo doivent être élaborés au niveau local, qui est le plus adapté. Rien ne sert de les décliner aux échelons national, régional, départemental, intercommunal et communal. Respectons les compétences propres des collectivités et évitons que l'État ne se mêle de tout.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Monsieur Tanguy, les financements de l'État, une instance réputée impartiale, sont cruciaux pour emporter l'adhésion des indécis dans les collectivités locales. Je l'ai constaté de nombreuses fois.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CF1678 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Je note que certains sont contre les décisions prises par leur propre gouvernement.

Cet amendement concerne la marche, dont la valorisation est essentielle et qu'il faut prendre en compte dans les mobilités de la route ou du vélo. J'ai des exemples très récents d'aménagements cyclables qui aboutissent à interdire aux piétons de traverser. La dimension de la marche doit donc être intégrée pleinement dans les études. L'État ne se substitue pas aux collectivités, monsieur Tanguy, mais donne un signal politique par des financements. Il doit jouer son rôle d'impulsion aussi dans ce domaine.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF301 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), créé en 2006, est régi par le quatrième paquet ferroviaire européen. Ses ressources sont composées d'une subvention pour charges de service public et de redevances. En 2021, un rapport de la Cour des comptes a noté qu'il disposait de réserves financières importantes.

L'ART est chargée de la régulation économique tandis que l'EPSF veille à la sécurité ferroviaire. Rien n'empêcherait de confier ces deux missions à une même autorité, sans toutefois remettre en cause les missions de l'EPSF, par le biais d'une réinternalisation ou d'une fusion avec l'ART.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Vous proposez de réinternaliser l'EPSF, qui accomplit des missions indispensables pour la sécurité ferroviaire, conformément aux directives européennes. Vous supprimez surtout les crédits qui lui sont alloués, sans prendre la peine de les réaffecter ailleurs, alors que l'état du réseau est préoccupant. Avis défavorable.

M. Matthias Renault (RN). Une baisse de 2,6 millions d'euros ne réduit pas les crédits à zéro. Nous ne proposons pas de supprimer l'EPSF mais de le fusionner avec l'ART ou de l'y internaliser.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF418 de M. Loïc Prud'homme et II-CF423 de M. Sylvain Carrière (discussion commune)

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Si les gouvernements avaient tenu les engagements pris pendant sept ans, nous n'en serions pas là. En 2024, alors que l'Europe connaît chaque année des épisodes climatiques de plus en plus destructeurs – liés aux émissions de gaz à effet de serre, dont plus d'un tiers proviennent des transports – et que 15 millions de Français sont en situation de précarité de mobilité, la France reste engagée dans le tout-voiture. Le réseau ferré national est vieillissant, et l'Autorité de la qualité de service dans les transports estime que l'état des petites lignes est préoccupant. L'ART a constaté que l'offre de transport avait baissé l'an dernier, alors que la fréquentation des trains augmente. Dans le même temps, le Gouvernement donne la priorité aux grands projets d'infrastructures – lignes à grande vitesse ou autoroutes inutiles, comme l'A69. Pourtant, les territoires attendent des investissements dans les petites lignes, qui desservent quotidiennement les villes et les villages en garantissant un accès équitable à une mobilité propre. Année après année, les routes continuent de s'étendre tandis que le réseau ferroviaire se réduit.

Le présent amendement tend donc à soutenir le réseau des petites lignes en investissant 1,5 milliard d'euros supplémentaire dans sa modernisation.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. On développe les nouvelles lignes à grande vitesse au détriment des autres. Le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) par exemple est une aberration écologique. Le dossier est complexe, avec plusieurs déclarations d'utilité publique, dont celles relatives aux aménagements ferroviaires au Nord de Toulouse et au Sud de Bordeaux. On peut soutenir ces aménagements à même de bénéficier aux SERM, mais nous ne sommes pas favorables aux aménagements entre les deux, qui se font au détriment des lignes du quotidien – lesquelles ont plus de 34 ans de moyenne d'âge, contre 19 pour les lignes de grande vitesse. Réorganisons le réseau avant d'envisager de nouvelles lignes – c'est vrai pour le réseau ferroviaire comme pour le routier. Je donne donc un avis favorable à l'amendement II-CF418.

Le II-CF423 tend à soutenir la modernisation du réseau. La Première ministre s'était engagée à financer le plan vélo et mobilités actives 2023-2027 et une nouvelle donne ferroviaire dotée de 100 milliards d'euros. À ce jour, rien n'en ressort, à l'exception d'une augmentation des péages ferroviaires. La modernisation du réseau ferroviaire va être sacrifiée. Avis donc favorable également.

M. Peio Dufau (SOC). Le GPSO est non seulement un non-sens écologique, mais également un non-sens financier : les nouvelles lignes qu'on veut construire sont parallèles à celles sur lesquelles le record de vitesse de la SNCF a été établi, à plus de 300 kilomètres par heure ! Or on ne roule même plus à 200 kilomètres par heure sur ces voies. On pourrait gagner du temps en les réaménageant, pour rejoindre Dax et le Pays basque, sans en construire de nouvelles. Je soutiens donc ces amendements.

M. Thomas Cazenave (EPR). Nous voterons contre le premier amendement. Le GPSO a été validé, toutes les concertations ont été menées, les collectivités territoriales se sont exprimées et participent au projet. Ces infrastructures seront utiles pour nous relier à l'Espagne, notamment par Dax, et renforcer le maillage européen. Il serait absurde de s'arrêter à Bordeaux.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements II-CF417 de M. Sylvain Carrière, II-CF1520 de M. Nicolas Sansu, II-CF1535, II-CF1515 et II-CF1518 de Mme Christine Arrighi, II-CF1619 de M. Peio Dufau et II-CF1528 de Mme Christine Arrighi (discussion commune)

M. Emmanuel Maurel (GDR). L'amendement II-CF1520 vise à déployer un véritable plan de relance du transport ferroviaire. L'État s'était engagé à mettre en œuvre un plan de 100 milliards d'euros pour le rail, en consacrant 25 milliards au développement du ferroviaire entre 2023 et 2027. Résultat : rien, ou très peu. Or tout le monde s'accorde sur la nécessité de développer et de moderniser le réseau, ainsi que de renouveler le matériel roulant, pour des raisons écologiques comme pour soutenir la mobilité. La somme ici engagée est modeste mais elle satisfait en partie les besoins.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Mes amendements tendent à abonder les crédits de la modernisation du réseau, chacun pour un montant différent, parce que les engagements financiers du Gouvernement ne sont pas tenus.

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement II-CF1619 a le même objet, mais un montant un peu moins élevé en raison des difficultés budgétaires actuelles. Il faut moderniser le réseau sans attendre. La nouvelle donne ferroviaire a été annoncée non par la gauche, mais par Mme Borne : il est temps qu'elle soit suivie d'effets. Il n'y a pas cinquante solutions pour décarboner les mobilités.

M. le président Éric Coquerel. Le ferroviaire est à promouvoir, pour des raisons tant écologiques que d'aménagement du territoire. C'est pour cela que nous avons voté des amendements en ce sens lors des précédents PLF à une large majorité, regroupant même des députés appartenant à des groupes qui soutiennent l'actuel gouvernement. Nous avons auditionné Jean-Pierre Farandou, qui avait signé avec Mme Borne un pacte de 100 milliards d'euros. Bref il y a eu une politique d'effets d'annonce et tout le monde s'est félicité qu'on aille de l'avant – mais deux ans après, on ne voit pas trace de ce qui a été promis. Au contraire, les projets annuels de performance indiquent que les crédits baissent, si l'on tient compte de l'inflation. Il serait bon d'envoyer des signaux positifs pour le développement du ferroviaire.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. La parole politique est complètement discréditée. La Première ministre s'était engagée à agir, de même que Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports, qui nous avait assuré que la décarbonation était une priorité de son gouvernement. Un plan pluriannuel de 250 millions d'euros avait été annoncé en faveur du vélo, à la suite duquel les collectivités ont pris des engagements financiers ; elles ont fait de même après les annonces relatives au ferroviaire. En effet de tels projets impliquent d'acheter du matériel, de construire des voies, de réfléchir aux priorités – entre grandes et petites lignes par exemple – et de mener des appels d'offres. L'affaîssement soudain du budget pour 2025 est une catastrophe pour les transports.

M. Peio Dufau (SOC). Le budget pour la rénovation ferroviaire se réduit au fonds de concours. L'État ne met pas 1 euro tandis que la SNCF doit y verser ses bénéfices. Au cours des dernières années, elle n'a pas dégagé le 1,7 milliard d'euros qu'elle est tenue d'abonder : elle a dû vendre des actifs, c'est-à-dire des filiales, comme le loueur de wagons Ermewa. Ce n'est ni acceptable, ni viable.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF417.*

*Les amendements suivants **tombent**.*

Amendement II-CF433 de M. Sylvain Carrière

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Cet amendement tend à financer les grands projets ferroviaires. Avis favorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF794 de Mme Lisa Belluco et II-CF1705 de Mme Christine Arrighi (discussion commune)

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Le passe rail a été expérimenté l'été dernier. Nous avons approuvé cet autre engagement de la Première ministre et du ministre Beaune. L'expérience, plus tardive et restreinte que celle que le Gouvernement avait promise, n'a pas rencontré le succès escompté. En Allemagne, 12 millions de passes rail ont été vendus, contre 236 000 en France, ce qui a fait baisser les émissions du secteur des transports de 4,7 % entre mai 2023 et avril 2024, grâce au moindre recours à la voiture. Ces deux amendements visent à amplifier l'expérience, conformément aux engagements du gouvernement d'alors.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Si les ventes de passes rail ont été inférieures aux prévisions, pourquoi proposez-vous d'augmenter son budget ?

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Les crédits ne sont pas reconduits. En outre, l'expérimentation avait été annoncée tardivement et limitée à une catégorie d'âge. Or l'exemple de l'Allemagne montre que le dispositif, s'il est bien conçu, peut être un succès, d'où nos amendements, le premier qui tend à y consacrer 3 milliards d'euros, et le mien moins ambitieux, avec 13 millions d'euros, pour financer les études préalables à une extension.

La commission rejette l'amendement II-CF794 et adopte l'amendement II-CF1705.

Amendement II-CF1658 de M. Philippe Brun

M. Gérard Leseul (SOC). Le présent amendement vise à créer une dotation destinée à redynamiser les lignes capillaires, en particulier celle qui relie Serqueux à Gisors – qui a été fermée, puis reprise par la région Normandie, qui l'a de nouveau abandonnée en catimini. Ainsi, les habitants du pays de Bray pourraient enfin aller à Rouen en train.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Avis favorable. Il faudrait financer l'ensemble des dessertes fines, que l'affaîsissement des budgets du secteur ferroviaire a conduit à sacrifier au profit de quelques lignes à grande vitesse. Par ailleurs, les tarifs des billets de TGV augmentent à tel point qu'il est parfois plus cher de prendre le train que l'avion. Eu égard à notre ambition de décarboner les transports, c'est complètement contre-productif.

M. Philippe Brun (SOC). En tant que député normand, je ne peux que soutenir la réouverture de la ligne Serqueux-Gisors. Nombre de petites lignes de la région mériteraient d'être remises en service pour que les gens puissent se rendre dans la métropole de Rouen, qui concentre de plus en plus d'emplois mais pas les logements correspondants. Dans ma circonscription de l'Eure, le trajet domicile-travail est d'en moyenne 60 kilomètres. L'adoption de cet amendement permettrait aux habitants de se déplacer à moindre coût, sans recourir de manière excessive à la voiture.

Mme Perrine Goulet (Dem). Je comprends votre ambition mais si la région refuse de prendre en charge cette ligne, qui gèrera le budget, piloter la rénovation et la réouverture ? Il ne sert à rien de voter des crédits si le projet n'est pas réalisable.

M. Gérard Leseul (SOC). La dotation soutiendrait les volontés et affaiblirait les réticences. Ce n'est pas à la région seule d'assumer la responsabilité de la réouverture, il faut l'accompagner.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF1591 de Mme Christine Arrighi, II-CF419 de M. Sylvain Carrière, II-CF667 de Mme Marie Pochon, II-CF1603 de Mme Christine Arrighi, II-CF1649 de M. Peio Dufau et II-CF1842 de M. Nicolas Sansu (discussion commune)

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Le train de nuit offre une alternative écologique à l'avion et à la voiture. Un train équivalait à un parc de 600 voitures, tout en offrant un service de qualité, des aménagements pour les personnes à mobilité réduite et du confort – il existe même des cabines privatives. Tous les soirs de la semaine, le Paris-Toulouse est complet. Si on lui offre un service de qualité, le public se révèle adepte de ce mode de transport.

Pour augmenter l'offre, il faut lancer les investissements dès aujourd'hui : avant la mise en service d'un train, il faut acheter des voitures, les équiper et prévoir le cadencement ferroviaire. L'amendement II-CF1591 vise à financer le redéploiement du réseau.

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Le taux de remplissage des trains de nuit a connu une forte augmentation, pour atteindre 80,5 %. Cependant le matériel, vieillissant, sera hors d'âge à partir de 2030. Il faut investir dès maintenant pour anticiper son renouvellement.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. L'amendement II-CF667 tend également à soutenir le train de nuit, qui permet de voyager en France et en Europe sans prendre l'avion et à moindre coût, puisqu'il fait économiser une nuit d'hôtel.

M. Peio Dufau (SOC). L'amendement II-CF1649 vise à allouer 150 millions d'euros au redéploiement du train de nuit. C'est un montant plus pragmatique que les amendements précédents, permis grâce à un lissage sur plusieurs années.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Ces amendements visent tous à soutenir le train de nuit, avec des montants allant jusqu'à 1,5 milliard d'euros. Les conséquences du dérèglement climatique montrent que nous avons besoin de décarboner les transports – ce qu'a vécu Valence cette nuit nous a tous frappés.

M. le président Éric Coquerel. Depuis que je suis élu, j'examine des amendements tendant à remettre en service les trains de nuit. Je croyais qu'une relance avait déjà été décidée. Où en sommes-nous ?

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. La ligne Paris-Lourdes a été inaugurée avec du matériel neuf – mais, une semaine après, les vieilles voitures étaient revenues. La SNCF a l'ambition de poursuivre les efforts, avec le soutien de celles et ceux qui veulent atteindre les objectifs de l'accord de Paris. Les trains de nuit faisaient partie, comme

tant d'autres choses, des engagements très pertinents du précédent gouvernement en matière ferroviaire.

M. François Jolivet (HOR). Je suis très favorable à cette offre alternative. Cependant, si je ne me trompe pas, le modèle économique prévoit que l'opérateur des trains de nuit achète directement le matériel ; la puissance publique n'achète plus que les voitures des trains Intercités. Par ailleurs, à la suite d'un appel d'offres, certaines lignes sont desservies par des concessionnaires étrangers qui ne bénéficient d'aucun financement. Dans ces conditions, à quoi serviront le 1,5 milliard d'euros ou les 300 millions de crédits inscrits dans vos amendements ?

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Il faudra d'abord acheter du matériel. La SNCF est dans une telle situation économique qu'elle envisage d'en louer. L'Angleterre a expérimenté cette solution, mais les sociétés privées qui font de la location aux opérateurs pratiquent des tarifs très élevés. Nous en sommes là. La somme de 1,5 milliard d'euros correspond à l'engagement pris par Élisabeth Borne pour financer l'achat de matériel et les subventions d'exploitation. Les trains de nuit internationaux ne sont pas régis par le même dispositif.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1591, II-CF419, II-CF667 et II-CF1603.

Elle adopte l'amendement II-CF1649.

L'amendement II-CF1842 tombe.

Amendements II-CF426 de M. Sylvain Carrière, II-CF1710 de M. Nicolas Sansu et II-CF1573 de Mme Christine Arrighi (discussion commune)

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Il y a urgence : le fret ferroviaire se meurt. Sa part modale, 10 %, n'a jamais été aussi faible. En 2023, le Gouvernement a présenté un plan de discontinuité qui a achevé Fret SNCF, avec la cession du matériel roulant au privé et celle des meilleurs tronçons aux entreprises concurrentes, ainsi qu'un plan de licenciement massif. Le seul résultat est de laisser le champ libre au tout-camion.

Nos voisins européens subventionnent massivement le fret ferroviaire. C'est le cas de l'Allemagne avec la DB Cargo, qui vient prendre les parts de marché que la France lui laisse gratuitement en détruisant Fret SNCF. Sans un investissement majeur, le fret ferroviaire n'a aucun avenir. Lorsque la représentation nationale en a débattu, toujours en commission, elle s'est exprimée en faveur du fret ferroviaire. L'amendement II-CF426 vise à arrêter l'hémorragie avant de lui donner un nouveau souffle.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. L'amendement II-CF1573 a le même objet, mais avec un montant un peu inférieur.

Avis favorable sur les deux autres amendements. La part modale du fret ferroviaire reste très insuffisante, bien qu'il ait prouvé ses qualités pendant la crise de la covid-19. Il effectue 10 % du transport intérieur de marchandises en ne provoquant que 0,3 % des émissions du secteur. Il faut développer les infrastructures pour le rendre intéressant pour les entreprises ; or cela nécessite des investissements, notamment pour assurer l'intermodalité et la liaison avec les entreprises de logistique.

M. le président Éric Coquerel. Depuis quelque temps, le fret, qui offre une alternative au tout-camion, redémarre très lentement. Or un accord avec Bruxelles impose, sans fondement économique, de diviser Fret SNCF en deux et d'en céder 30 % au privé. Comme l'an dernier, le groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire (LFI) a demandé au Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, de faire un débat avec vote public sur la dislocation de Fret SNCF. Il ne nous a pas encore répondu.

Dans cette même commission, nous avons discuté de la dislocation avec M. Farandou, qui y était opposé, comme M. Beaune l'était aussi, même si son devoir de réserve l'empêchait de le dire. Les membres de beaucoup de groupes y étaient défavorables, ou au moins se montraient circonspects.

M. Didier Padey (Dem). Je prends bonne note que le groupe LFI soutient le fret. Je ne comprends pas alors pourquoi vous êtes contre le Lyon-Turin.

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Je précise que la commission du développement durable a adopté un amendement similaire à celui que je défends. Il n'est pas présenté ici parce que la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous partageons votre analyse de la dislocation du fret et nous soutenons votre demande de débat.

Nous ne voterons pas les amendements en discussion parce que les montants sont trop élevés. Hier, nous avons défendu un amendement, adopté en commission des affaires économiques, qui visait à créer un fonds souverain. Il est dommage que notre commission l'ait rejeté : le fonds comptait le financement du fret ferroviaire au nombre de ses missions.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-1621 de M. Peio Dufau

M. Peio Dufau (SOC). La subvention au fret ferroviaire se monte à 170 millions d'euros ; le présent amendement tend à la porter à 230 millions afin de lui donner une impulsion, pour un montant qui reste raisonnable. J'ajoute, monsieur le président, que je partage votre vision du plan de discontinuité.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Il n'est plus question dans ces amendements d'infrastructures, mais d'aides à l'exploitation, ce qui explique que les montants soient moindres. Ces aides ont été pérennisées pour le fret ferroviaire, mais la part modale du fret est largement insuffisante – d'où l'intérêt qu'il y aurait eu à adopter l'amendement précédent. Je donne un avis favorable à cet amendement, mais en rappelant que le développement du fret nécessite des infrastructures.

M. Peio Dufau (SOC). Il y a dix minutes, nous avons voté 3 milliards d'euros de plus pour les infrastructures !

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF1715 de Mme Christine Arrighi et II-CF1624 de M. Gérard Leseul (discussion commune)

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Il s'agit d'abonder la dotation budgétaire exceptionnelle de l'AFITF à hauteur de 829 millions d'euros pour compenser le plafonnement du montant des taxes qui lui sont affectées. Selon les éléments dont je dispose, le budget de l'Agence s'est complètement affaissé, en contradiction avec les orientations proposées par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), présidé par un membre du camp présidentiel. Ces orientations avaient été approuvées à l'unanimité des participants, toutes appartenances politiques confondues.

M. Gérard Leseul (SOC). Les recettes de l'AFITF ne sont pas stables car elles dépendent de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, des amendes forfaitaires des radars automatiques, de la taxe d'aménagement du territoire et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Le produit de ces taxes est très volatil – il avait ainsi beaucoup baissé pendant la crise de la covid-19. Nous plaidons pour une réflexion sur l'ensemble du financement de l'AFITF, mais dans l'immédiat nous proposons de lui accorder 250 millions d'euros supplémentaires. Ce montant, inférieur à celui proposé par madame la rapporteure spéciale, nous semble raisonnable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Les 829 millions d'euros que je propose sont juste suffisants pour reconduire le budget de l'AFITF de l'an dernier, qui était déjà insuffisant. Je vous invite donc à voter pour mon amendement, tout en donnant bien sûr un avis favorable à l'amendement de repli de 250 millions d'euros. Il consacrerait toutefois la dégradation d'un budget qui n'était déjà pas à la hauteur des ambitions exprimées tant par nous-mêmes que par le Gouvernement.

M. le président Éric Coquerel. Si ma mémoire est bonne, plusieurs groupes de la Nouvelle Union populaire, écologique et sociale (NUPES) avaient déjà proposé d'abonder le budget l'an dernier.

Mme Véronique Louwagie (DR). Madame la rapporteure spéciale, pourriez-vous nous donner le montant des réserves de l'AFITF à la date du 31 décembre pour les trois dernières années ? J'ai cru comprendre que ce sont des réserves très importantes qui ont conduit à ces variations de crédits budgétaires ou de montant de taxes affectées.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Vous semblez avoir des informations dont je ne dispose pas. J'avais voulu entendre les représentants de l'AFITF, mais l'audition s'est avérée inutile car ils n'ont aucune visibilité sur leur budget à ce stade. La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités m'a confirmé qu'aucun arbitrage n'avait encore été rendu, d'où ma proposition d'au moins rétablir le budget.

Mme Véronique Louwagie (DR). Ma question portait sur les comptes passés, notamment sur le montant des réserves des trois dernières années. Les comptes étant publics, je pourrais peut-être trouver ces chiffres moi-même. Il faudrait que nous puissions revenir sur le sujet. Si les opérateurs disposent de réserves supérieures à leurs besoins, on peut comprendre qu'il y ait une réduction des crédits ou des taxes affectées.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Dès que j'aurai des précisions, je vous en ferai part. Quoi qu'il en soit, comme le budget de l'an dernier ne permettait déjà pas de satisfaire toutes les orientations données par le Gouvernement, je doute fort que l'explication qui vous a été donnée soit opérante.

La commission adopte l'amendement II-CF1715.

L'amendement II-CF1624 tombe.

Amendements II-CF1505 de Mme Christine Arrighi, II-CF434 de M. Sylvain Carrière et II-CF1650 de M. Fabrice Roussel (discussion commune)

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Mon amendement vise à garantir le financement effectif des SERM, pour lesquels vingt-quatre projets ont été labellisés mais qui attendent encore la traduction concrète du soutien financier de l'État.

Souvenez-vous, nous avons adopté une proposition de loi présentée par le président de la commission du développement durable – le choix du Gouvernement de ne pas passer par un projet de loi pouvait d'ailleurs semer le doute sur son ambition véritable. Les collectivités se sont saisies de cette proposition de loi et ont déposé des dossiers. Vingt-quatre d'entre eux ont été labellisés, ce qui ne veut pas dire financés : à part quelques petites sommes allouées pour des études dans le cadre des contrats de plan État-région, aucun financement n'a été accordé pour l'instant, même aux projets les plus avancés.

Une conférence de financement devait se tenir en juin 2024. Vous savez ce qui s'est passé ce mois-là. Comme je vous l'ai dit, lorsque je lui ai demandé des précisions, le ministre en charge des transports m'a répondu que la conférence « serait organisée cet hiver, dans un calendrier qui reste à préciser, en lien avec le Parlement ». Je n'en sais pas plus.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Nous entendons mettre le Gouvernement face à ses responsabilités : le déploiement des SERM a été présenté comme une priorité, mais les 700 millions d'euros annoncés semblent bien dérisoires, pour ne pas dire ridicules, au regard des projets prévus. En 2022, le PDG de la SNCF a estimé qu'il faudrait 13 milliards d'euros, un montant encore modeste comparé aux estimations du COI, qui vont de 15 à 20 milliards. La conférence du financement que la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains avait prévue au plus tard pour l'été 2024 n'a pas encore eu lieu. Peut-être aurait-elle évité au Gouvernement une telle bêtise ? Il est urgent de développer les transports en commun pour la mobilité du quotidien, alors que le recours à la voiture demeure nettement majoritaire – 82 % de la part modale. Députée d'une circonscription où les routes sont saturées, je nous invite tous à travailler sérieusement pour réduire la dépendance à la voiture individuelle.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. La SNCF avait évalué les besoins à environ 1 milliard d'euros par SERM. La Société des grands projets, qui serait l'un des opérateurs pour la région de Lille, table plutôt sur 4 à 5 milliards d'euros. Prévoir 1 milliard d'euros pour 2025 alors que vingt-quatre SERM ont été labellisés, je pense que c'est vraiment un minimum !

M. François Jolivet (HOR). Vous pardonneriez l'amicale impertinence d'un élu de l'Indre : chez nous, les trains express régionaux sont financés par la région, seule. Nous venons d'investir plus de 10 milliards d'euros dans le Grand Paris express. Pourquoi l'impôt de l'Indre viendrait-il financer le développement d'infrastructures normalement payées par les usagers, alors que les régions et autorités organisatrices de la mobilité sont à la manœuvre ? Cela ne signifie pas que les régions ne peuvent pas obtenir de subventions pour certains projets, mais que le sujet relève de leur seule compétence. Le président de la SNCF a certes annoncé des enveloppes, mais sans dire qui devait payer – cela m'étonnerait qu'il ait cité l'État.

Pourquoi les grandes métropoles, qui ont déjà des moyens supplémentaires, devraient-elles recevoir en plus un renfort massif de l'État pour financer ce type d'équipements ? Comme le dit très bien madame la rapporteure spéciale à d'autres moments,

la mobilité est un vrai sujet en zone rurale. On a transféré cette compétence à des communautés de communes qui n'ont aucun moyen et qui ne sont même pas éligibles à ce type de financement. Il faudrait veiller au respect du principe d'égalité entre les territoires.

M. le président Éric Coquerel. C'est la raison pour laquelle j'étais contre la dislocation du chemin de fer français, qui doit rester national.

La commission adopte l'amendement II-CF1505.

Les amendements suivants tombent.

Amendements II-CF1651 de M. Romain Eskenazi, II-CF1623 de M. Dominique Potier, II-CF1727 de Mme Christine Arrighi et II-CF422 de Mme Ersilia Soudais (discussion commune)

Mme Chantal Jourdan (SOC). L'amendement II-CF1651 vise à renforcer les crédits prévus pour le financement de l'action dédiée aux voies navigables, dont les potentialités de développement sont très importantes, tant pour la mobilité que pour le transport de marchandise ; ainsi, le fret sur le bassin de la Seine pourrait être multiplié par quatre. L'amendement II-CF1623 propose un financement pour aménager un domaine public fluvial à énergies positives.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Il s'agit de soutenir le transport fluvial, levier majeur de la transition écologique, sachant qu'une seule barge peut transporter l'équivalent de 200 camions. Tous ces camions en moins sur les routes, c'est autant de pollution et de consommation énergétique en moins. Notre réseau est le plus dense, mais aussi le moins bien exploité d'Europe.

Par mon amendement, je propose d'allouer 50 millions d'euros de plus à Voies navigables de France, pour moderniser et régénérer nos infrastructures fluviales. Je serai aussi favorable aux autres, qui prévoient des financements plus ou moins importants pour le transport fluvial.

La commission adopte l'amendement II-CF1651.

Les amendements suivants tombent.

Amendements II-CF425 de M. Sylvain Carrière et II-CF1802 de Mme Julie Ozenne (discussion commune)

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Il s'agit de l'accessibilité des transports aux personnes en situation de mobilité réduite. L'article L. 1111-1 du code des transports dispose que « l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectif le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ». Il reste des efforts gigantesques à faire pour rendre le train accessible. Un collègue du groupe Écologiste et Social est d'ailleurs régulièrement empêché de prendre le train en raison d'un manque d'aménagements. Le minimum que nous puissions faire est de rendre les transports en commun accessibles aux personnes durablement ou momentanément

handicapées et à toute personne ayant des difficultés de mobilité. Je suis favorable à ces deux amendements.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF425.*

*L'amendement II-CF1802 **tombe**.*

Amendement II-CF416 de M. Sylvain Carrière

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Cet amendement tend à généraliser le développement des plateformes de mobilité, outils offrant de l'information et de l'accompagnement individuel. Ces plateformes ont vocation à répondre plus largement aux besoins de mobilité de tous dans une logique de partage et de modes de déplacement diversifiés. Il me semble donc souhaitable de les soutenir. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF415 de M. Sylvain Carrière

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Il s'agit de consacrer 5 millions d'euros au développement de la capacité d'emport des vélos dans les bus. L'idée est bonne, mais j'ai un peu de mal à voir comment ces fonds seraient dépensés dans l'action que vous avez désignée. Eu égard à ce souci de rédaction, je m'en remets à la sagesse de la commission.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF1488 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Nous proposons d'augmenter la subvention pour charges de service public de l'ART, dont les missions ne cessent de s'élargir et qui doit posséder une expertise affûtée dans les secteurs tant ferroviaire que routier, aéroportuaire ou numérique. Son financement serait porté à 18 millions d'euros, ce qui est absolument indispensable pour qu'elle continue à nous donner ses avis éclairés.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF432 de M. Sylvain Carrière

M. Sylvain Carrière (LFI-NFP). Des millions d'animaux d'élevage sont exportés chaque année par voie maritime sur des navires bétaillers vétustes, des épaves qui ont en moyenne 41 ans alors que la navigation des navires de marchandises devient risquée au bout de douze ans d'utilisation. La plupart naviguent sous un pavillon figurant sur la liste noire du mémorandum de Paris. Les conditions de vie à bord sont horribles, comme le révèlent fréquemment les associations, résultat d'une pratique libre de tout contrôle : maladie, survie au milieu des excréments, cannibalisme. Les moyens ne sont pas suffisants pour garantir un transport acceptable. Nous avons tous en mémoire les images de ce cargo qui avait chaviré sur

la mer Morte en 2019, tuant 13 000 ovins d'un coup ; l'obligation de présence d'un vétérinaire à bord n'avait pas été respectée. Cet amendement vise à mettre en lumière ces pratiques indignes et à garantir les meilleures conditions de transport possibles aux animaux, pour lesquels une traversée restera toujours une épreuve.

M. Matthias Renault, rapporteur spécial. Nous sommes tous sensibles à la condition animale et aux excès que vous évoquez, mais la rédaction de votre amendement me semble ambiguë, l'exposé sommaire semblant suggérer que vous voulez interdire tout transport et toute exportation d'animaux vivants. En outre, il me semble difficile d'allouer 10 millions d'euros au renforcement des contrôles compte tenu du peu de crédits affectés au programme 205 et du contexte budgétaire tendu. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1625 de M. Karim Benbrahim

Mme Chantal Jourdan (SOC). Il vise à soutenir la transition écologique des entreprises de transport maritime. Des mesures de soutien de l'État à ce secteur sont déjà prises. Cependant, les objectifs définis sont insuffisants s'ils occultent les enjeux écologiques auxquels nous sommes confrontés. Nous proposons donc de créer un fonds de soutien au développement des technologies liées à la décarbonation du transport maritime.

M. Matthias Renault, rapporteur spécial. Vous proposez d'abonder de 125 millions d'euros un programme dont les crédits s'élèvent à quelque 200 ou 300 millions, ce qui me semble quelque peu excessif. On pourrait d'ailleurs considérer que la taxation au tonnage est une forme de soutien à la décarbonation, dans la mesure où elle profite à des armateurs sensibles à la question. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF1652 de M. Romain Eskenazi et II-CF157 de M. Matthias Renault (discussion commune)

M. Stéphane Delautrette (SOC). Adopté en commission du développement durable, l'amendement II-CF1652 vise à rétablir les crédits de la SNSM par un abondement de 3 millions d'euros.

M. Matthias Renault, rapporteur spécial. La SNSM, association reconnue d'utilité publique, a effectué plus de 6 000 interventions en 2023 grâce à ses bénévoles. Elle est confrontée depuis plusieurs années à des besoins d'investissements importants en raison notamment du vieillissement de sa flotte. Aussi la baisse de 2,65 millions d'euros de sa subvention pour charges de service public apparaît-elle totalement infondée et hors de proportion. Même s'il faut faire des efforts, le coup de rabot imposé à cette association, qui fonctionne bien et est assez performante, n'est pas raisonnable. C'est pourquoi je propose de restaurer ses crédits à leur niveau de 2024. Je vous invite, monsieur Delautrette, à retirer votre amendement pour vous rallier au mien, dont le montant est plus précis et rétablit les crédits budgétés en loi de finances pour 2024.

M. le président Éric Coquerel. Le soutien à la SNSM, dont l'action est essentielle, doit absolument être maintenu. Sans esprit polémique, j'aimerais revenir sur votre intervention liminaire, monsieur Renault. Vous avez expliqué qu'il fallait soutenir la SNSM mais pas les organisations qui aident les migrants naufragés en mer. Mais en matière de secours maritime international, la référence est la Convention de Bruxelles de 1910 qui oblige à porter secours à tout personne en danger, y compris en temps de guerre, quelle que soit cette personne et quelle que soit la situation. Les associations qui essaient de sauver des migrants en Méditerranée sont tout aussi respectables que la SNSM. Nous devrions d'ailleurs nous inspirer du droit maritime international pour l'assistance aux personnes en détresse sur terre.

M. Matthias Renault, rapporteur spécial. Il n'est pas question de remettre en cause le sauvetage en mer défini par le droit international maritime. En revanche, on peut souligner que l'action des ONG subventionnées diffère de celle de la SNSM sur deux points. D'une part, ces ONG dépassent le cadre du sauvetage en mer pour favoriser un parcours d'intégration des migrants sur le sol national. D'autre part, elles traversent différentes zones de recherche et de sauvetage maritimes, dites SAR, alors que la SNSM reste dans les eaux territoriales françaises. Sans vouloir parler à la place de la SNSM, je ne pense pas qu'elle soit très enthousiaste à l'idée de se voir concurrencer sur certaines zones par des ONG.

M. le président Éric Coquerel. Ne parlons pas à la place de la SNSM, vous avez raison. La SNSM intervient dans les eaux territoriales françaises, mais le sauvetage en mer comprend des dispositifs qui vont bien au-delà, organisés par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, en application de la convention que j'ai citée.

La commission adopte l'amendement II-CF1652.

L'amendement II-CF157 tombe.

Contre l'avis de M. Matthias Renault, rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF1095 de Mme Alexandra Masson.

Amendement II-CF272 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Cet amendement concerne les parcs nationaux. Il existe onze parcs nationaux en France, créés par l'État, dont les chartes sont approuvées par les communes et intercommunalités et qui sont coordonnés par l'Office français de la biodiversité (OFB) selon des modalités peu claires. Chaque parc est un établissement public disposant d'une forte autonomie de gestion. Ce système révèle des failles : problèmes de gestion des marchés publics ; gestion immobilière coûteuse ; absence d'évaluation de leur efficacité ; tutelle insuffisante. C'est pourquoi nous proposons une internalisation des parcs nationaux et leur pilotage direct par les services déconcentrés du ministère chargé de l'environnement.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Votre amendement réduit les crédits alloués aux parcs nationaux dans le but de faire disparaître ces établissements publics dans une délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Nous tenons à rappeler que les parcs nationaux ont été créés en 1960, sous la présidence du général de Gaulle. Vous souhaitez donc supprimer des établissements qui ont fait leurs preuves pendant près de soixante-cinq ans pour les intégrer dans une délégation interministérielle dont vous ne définissez pas les contours. Sans autre précision, cela nous laisse penser qu'il s'agirait

d'une réforme qui désorganiserait l'action publique plus qu'elle ne la rationaliserait. Toute modification du périmètre d'un établissement public entraîne une désorganisation et freine le développement des projets. L'urgence climatique impose de s'appuyer sur des outils directement opérationnels. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF332 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Nous proposons de minorer certaines subventions de la mission *Écologie*, qui consacre 148 millions au secteur associatif. D'un côté, le secteur associatif est essentiel pour maintenir le lien social et assurer certaines missions d'intérêt général, voire de service public. De l'autre, il n'y a pas de droit à la subvention : le versement doit se faire avec discernement, et le pouvoir politique peut toujours en remettre en cause l'opportunité. Ce doit être le cas pour des associations à caractère idéologique, en l'espèce des associations antinucléaires prônant des actions de désobéissance civile. Nous proposons donc de minorer les crédits versés à France nature environnement, au Réseau action climat et aux Amis de la Terre. Malgré leurs noms bucoliques, ce sont des laboratoires d'une idéologie antinucléaire d'ailleurs contraire à nos intérêts nationaux. Il ne faut pas confondre la liberté d'association à valeur constitutionnelle et une sorte de droit à des subventions publiques.

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. La liberté associative est constitutive de la République française. Nonobstant les termes que vous avez employés, c'est bien une contestation des idées de ces associations qui figure dans l'exposé sommaire de votre amendement. Vous dénoncez leur idéologie, comme vous le dites, c'est-à-dire leur droit le plus élémentaire à avoir une opinion – en l'espèce, un jugement critique sur le développement du nucléaire. C'est pourtant une liberté dont jouissent tous les citoyens de ce pays. Vous prétendez par ailleurs que ces associations prônent la désobéissance civile : nous en avons reçu certaines à l'Assemblée nationale, sans constater d'actions manifestes qui mettent en cause l'ordre public. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF2291 de M. Tristan Lahais, II-CF554 de Mme Claire Lejeune, II-CF829 et II-CF839 de Mme Lisa Belluco et II-CF545 de M. Maxime Laisney (discussion commune)

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Mon amendement propose d'accroître de 475 millions les crédits destinés aux agences de l'eau afin de sécuriser la trajectoire du plan Eau.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). L'amendement II-CF554 propose d'augmenter les crédits alloués aux agences de l'eau, même si cela ne suffira pas pour remédier aux conséquences de la destruction des services publics orchestrée par Emmanuel Macron et aux nombreuses insuffisances du plan Eau du Gouvernement. Nous regrettons notamment que les polluants les plus dangereux ne soient pas interdits et que les objectifs de sobriété soient insuffisants.

En Seine-et-Marne, près de 900 kilos de poissons morts ont été repêchés dans le canal du Loing à cause de la pollution voilà quelques jours. C'est une véritable catastrophe écologique et les services préfectoraux ont dû demander aux riverains de ne pas laisser les animaux s'y abreuver.

L'eau est un bien précieux, prenons en soin.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Ces amendements proposent d'accroître les crédits consacrés aux agences de l'eau.

Nous accordons notre priorité à l'amendement II-CF2291, qui propose une augmentation de 475 millions. S'il était adopté, demande de retrait pour les autres.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF2291.*

*Les amendements suivants **tombent**.*

Amendement II-CF1482 de Mme Julie Ozenne

Mme Julie Ozenne (EcoS). Il s'agit de mieux rémunérer les agriculteurs et de préserver la ressource en eau en accroissant de 150 millions les crédits alloués aux agences de l'eau pour qu'elles déploient des paiements pour services environnementaux (PSE) sur les aires d'alimentation et de captage.

*Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendements II-CF665 de Mme Marie Pochon, II-CF556 de M. Maxime Laisney et II-CF1639 de Mme Chantal Jourdan (discussion commune)

M. Nicolas Thierry (EcoS). Nous sommes confrontés à une urgence écologique sans précédent.

Selon une étude du CNRS (Centre national de la recherche scientifique) menée pendant trente-sept ans et publiée en 2023, 60 % des oiseaux des champs ont disparu en Europe en seulement quarante ans et vingt millions d'oiseaux disparaissent chaque année. Mais ce n'est que la partie émergée de l'iceberg : d'ici la fin du siècle les insectes pollinisateurs, indispensables à notre survie, pourraient disparaître, ce qui mettrait en péril notre sécurité alimentaire.

Notre pays a l'honneur d'abriter des écosystèmes d'importance majeure, de la forêt amazonienne au plateau du Vercors. Il est aussi au sixième rang des pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces menacées. Cela nous oblige.

Les aires protégées telles que les réserves naturelles ont prouvé leur efficacité. Elles freinent l'érosion de la biodiversité et assurent la résilience des écosystèmes face aux changements climatiques. Elles méritent un budget stable pour assurer leur pérennité et permettre à leurs agents d'œuvrer chaque jour pour protéger la biodiversité.

C'est la raison pour laquelle l'amendement II-CF665 propose de reconduire le budget voté en 2024.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Mon amendement vise à accroître de 70 millions les moyens du programme *Paysages, eau et biodiversité*. S'il avait bénéficié d'une augmentation importante en 2024, ce programme subit cette année une baisse drastique alors même qu'il est nécessaire d'utiliser tous les instruments dont nous disposons pour préserver la biodiversité existante et restaurer celle dont nous avons besoin.

Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-CF665.

Les amendements II-CF556 et II-CF1639 sont retirés.

Amendements II-CF1640 de M. Dominique Potier, II-CF553 de Mme Claire Lejeune, II-CF664 de Mme Lisa Belluco et II-CF1641 de Mme Chantal Jourdan (discussion commune)

M. Stéphane Delautrette (SOC). L'amendement II-CF1640 a pour objet d'assurer aux conservatoires d'espaces naturels les crédits dont ils ont besoin pour fonctionner.

Ces conservatoires sont les premiers gestionnaires d'espaces naturels après l'État. Leur rôle de protection de la biodiversité est reconnu. Ils contribuent d'ailleurs directement à la stratégie nationale pour la biodiversité, et à celle pour les aires protégées. Ils représentent 4 500 sites, 10 000 bénévoles et 1 200 salariés. Ces associations préservent les espaces en partenariat avec plus d'une commune sur sept.

Alors que les coupes budgétaires touchent le fonds vert et les crédits destinés à la biodiversité, il faut s'assurer que les conservatoires puissent conserver un nombre suffisant de salariés. C'est pourquoi l'amendement II-CF1640 propose un mouvement de crédits de 3 millions.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Nous sommes favorables à l'augmentation du budget des conservatoires d'espaces naturels. Notre préférence va à l'amendement II-CF553, qui prévoit 2,2 millions supplémentaires, soit un montant qui correspond aux recommandations du rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

La commission rejette l'amendement II-CF1640 et adopte l'amendement II-CF553.

Les amendements suivants tombent.

Amendement II-CF270 de M. Matthias Renault

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Cet amendement réduit les crédits du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le but étant de le supprimer et de confier ses activités à une délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Vous souhaitez supprimer un établissement qui a fait ses preuves pendant près de cinquante ans pour l'intégrer dans une délégation interministérielle dont vous ne définissez pas

les contours et qui ne sera qu'une structure s'ajoutant aux autres structures. Vous ne dites rien de votre projet, ce qui laisse penser qu'il s'agirait davantage d'une réforme désorganisant l'action publique que d'une rationalisation.

Avis défavorable.

M. Matthias Renault (RN). Tout d'abord, il n'y a pas de plan caché : nous ne proposons pas de supprimer le Conservatoire du littoral mais de le réinternaliser. Nous avons choisi le nom de la nouvelle délégation à dessein, puisqu'il fait référence à la Datar historique – qui est bien plus ancienne que le Conservatoire du littoral.

Ensuite, des services déconcentrés du ministère de l'environnement comme les directions départementales des territoires et de la mer pourraient très bien assurer les missions actuelles du Conservatoire du littoral.

Tel est l'état d'esprit qui a présidé à la rédaction de cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF271 de M. Matthias Renault.

Amendement II-CF1481 de Mme Julie Ozenne

Mme Julie Ozenne (EcoS). La France aurait dû remettre ses cours d'eau dans un bon état écologique en 2015 afin de respecter les objectifs de la directive-cadre européenne sur l'eau. Une décennie plus tard, nous n'avons même pas parcouru la moitié du chemin. Pire, nous reculons. Selon WWF (Fonds mondial pour la nature), 57 % de nos cours d'eau ne sont pas en bon état écologique, et ce malgré l'objectif, fixé en 2018 à l'occasion des assises de l'eau, d'en restaurer 25 000 kilomètres et d'assurer leur continuité à l'horizon 2030.

Nous savons quels sont les objectifs, nous connaissons la voie à suivre. Nul besoin de perdre davantage de temps en réunissant une énième conférence nationale de l'eau. Nous devons actionner tous les leviers efficaces, mettre en œuvre les mesures agroenvironnementales et climatiques et les PSE, renforcer la fiscalité de l'eau, verdier la politique agricole commune et restaurer les écosystèmes.

Nous devons aussi expérimenter de nouveaux outils, en s'inspirant de ce qui fonctionne. Depuis cinquante ans, le Conservatoire du littoral a pour mission de préserver et de restaurer les sites naturels en acquérant des parcelles. Actuellement, 218 270 hectares sont sous sa protection. Cet amendement propose de dupliquer cet outil en créant un Conservatoire des cours d'eau qui fonctionnerait selon les mêmes principes.

Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF923 de M. Matthias Renault, II-CF1104 de Mme Sandra Regol et II-CF546 de Mme Claire Lejeune (discussion commune)

M. Matthias Renault (RN). L'Office français de la biodiversité est né en 2019 de fusions successives de divers opérateurs en matière environnementale. Il en résulte une simplification – même si elle est encore très relative, car il reste beaucoup d'opérateurs dans le paysage administratif. Mais, en contrepartie, cet opérateur a atteint une masse critique qui le rend puissant, avec 3 000 agents. L'OFB est devenu un organe trop répressif, chargé de tout surveiller en permanence et de punir des infractions environnementales beaucoup trop nombreuses, qui vont de l'arrachage des haies au non-respect des arrêtés pris lors de sécheresses.

Les agriculteurs se plaignent à raison de descentes d'agents armés dans leurs exploitations. D'aucuns disent qu'il faudrait désarmer la police : non, mais il faut désarmer les agents de l'OFB.

Il apparaît que l'OFB, dont certaines missions sont utiles – il ne s'agit pas de lui faire un procès sans nuance –, devrait être placé sous la tutelle directe du ministère de l'écologie et ne pas disposer d'une telle autonomie, en l'espèce combinée à des pouvoirs de police administrative et judiciaire.

Mme Sandra Regol (EcoS). Les missions de l'OFB sont essentielles et il dispose de peu de moyens et d'agents pour les remplir. Ils sont 3 200, soit à peine quinze par département. En conclure que cela leur permettrait d'être en permanence sur le dos des agriculteurs et de les persécuter... Mieux vaut en rire.

Les missions de police de l'environnement de l'OFB, qui consistent à préserver la biodiversité et le climat, permettent à l'agriculture et à la viticulture d'espérer avoir un avenir.

Contrairement à l'amendement du Rassemblement national, le nôtre propose de renforcer l'OFB afin qu'il puisse exercer ses missions essentielles. Le Premier ministre ayant parlé de dette écologique, il importe que la coalition qui le soutient passe des mots aux actes.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Mon amendement va dans le même sens que celui de Mme Regol et j'invite mes collègues à voter contre celui de M. Renault.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Avis défavorable à l'amendement II-CF923 et favorable à l'amendement II-CF1104, qui prévoit d'embaucher 300 inspecteurs de l'environnement.

M. François Jolivet (HOR). Je ne voterai pour aucun de ces amendements, mais je rappelle que le désarmement des agents de l'OFB faisait partie des engagements pris pour sortir de la crise agricole du début de l'année.

Ces agents agissent sous le contrôle du procureur, qui détermine leurs conditions d'intervention. Certaines personnes ont fait l'objet d'interrogatoires un peu fermes dans les bureaux de l'OFB. Ce sont des moments assez difficiles à vivre et des gens ont fait des malaises.

Comme des débats sont en cours sur l'augmentation des pouvoirs de la gendarmerie en zone rurale, pourquoi ne pas envisager de placer les agents de l'OFB sous l'autorité de cette dernière – qui dispose elle-même de pouvoirs de police en matière environnementale ?

Les agents de l'OFB sont exposés à divers comportements et on leur fait prendre lors de missions d'enquête un certain nombre de décisions pour lesquelles ils n'ont jamais été formés.

M. Christian Girard (RN). Les députés du groupe LFI-NFP demandent l'augmentation des crédits alloués à l'OFB. Ces crédits supplémentaires pourront notamment contribuer au financement de postes supplémentaires pour assurer des missions de police de l'eau.

L'eau est le défi numéro un de l'humanité, tant en ce qui concerne la quantité que la qualité.

Dans l'Hexagone, 490 300 personnes n'ont pas accès à une eau potable en toute sécurité et plus de 882 800 n'ont qu'un accès limité à des installations sanitaires. Dans 90 % des cas, les cours d'eau sont pollués par des pesticides, tandis qu'on trouve des microplastiques dans l'eau potable. Deux millions de personnes ont des factures d'eau et d'assainissement qui représentent plus de 3 % de leurs revenus. Les outre-mer sont particulièrement concernés : la moitié de l'eau fuit du fait des canalisations vétustes.

À Mayotte, l'accès à l'eau n'est pas garanti puisque des coupures d'eau sont pratiquées deux jours sur trois. Le lycée Bamana a été fermé à cause du manque d'eau lors la rentrée de septembre 2023.

Par ailleurs, d'ici à 2030, la moitié de la population mondiale vivra dans des régions où l'eau manque, tandis que 30 % de la population européenne vivra dans des régions où l'eau sera rare toute l'année.

Les députés du groupe LFI-NFP proposent de créer cinquante postes au sein de l'OFB pour les missions de police de l'eau, notamment relatives à la surveillance de sa qualité et au respect du partage des usages.

Le coût moyen d'un emploi étant de 50 000 euros, ils proposent de prélever 2,5 millions sur l'action 50 *Transport routier* du programme 203.

Mme Sandra Regol (EcoS). Dans mon emportement, j'ai parlé de 3 200 agents pour l'OFB tout à l'heure mais ce nombre correspond à l'objectif que nous souhaitons atteindre en 2030. Aujourd'hui, l'Office compte 1 600 agents.

Certains les accusent de violences. S'ils sont avérés, de tels faits relèvent des organes disciplinaires. On ne propose pas de supprimer la police parce que des policiers sont violents. De la même façon, on ne doit pas proposer de supprimer l'OFB parce que des agents ont des comportements problématiques.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). M. Girard vient de lire l'exposé sommaire de mon amendement. Je le remercie de l'avoir ainsi défendu !

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CF1831 de M. Tristan Lahais

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Cet amendement propose d'augmenter de 5,126 millions la subvention destinée aux parcs nationaux, afin de retrouver le niveau des crédits votés pour 2024.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1830 de M. Tristan Lahais

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Il s'agit cette fois d'augmenter de 2 millions les crédits en faveur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, là encore pour retrouver le niveau des crédits de 2024.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF547 de M. Maxime Laisney, II-CF297 de M. Matthias Renault et II-CF1135 de Mme Lisa Belluco (discussion commune)

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Les amendements II-CF547 et II-CF1135 tendent à augmenter les crédits de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris). Nous devons nous appuyer sur des organismes directement opérationnels pour faire face à l'accroissement des risques.

Avis favorable à l'amendement II-CF547 et défavorable à l'amendement II-CF297, qui prévoit de réduire les crédits de cet institut.

M. le président Éric Coquerel. Des débats ont lieu au sujet du rôle des opérateurs, mais certains d'entre eux subissent depuis des années des suppressions d'effectifs qui ne vont pas dans le sens de l'intérêt général. C'est le cas de l'Ineris, de Météo France et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui jouent un rôle essentiel en matière de prévention des risques, d'aménagement du territoire et de planification écologique.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements II-CF285 de M. Matthias Renault, II-CF542 de Mme Claire Lejeune, II-CF1179 de Mme Lisa Belluco et II-CF1832 de Mme Eva Sas (discussion commune)

L'amendement II-CF1179 est retiré.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Mon amendement vise à augmenter les crédits du Cerema, qui joue un rôle de première importance pour l'adaptation au dérèglement climatique. Sous le précédent quinquennat, il a subi une forte baisse de ses effectifs – avec 500 équivalents temps plein (ETP), soit 20 % de sa masse salariale – et des moyens alloués par l'État, alors même qu'il apporte une expertise opérationnelle aux directions de l'administration centrale, aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités territoriales.

La saignée continue dans le PLF pour 2025 alors que cet organisme doit faire face à des coûts croissants, liés notamment à l'inflation. Si la baisse des crédits prévue par le Gouvernement était confirmée, le Cerema serait contraint pour assurer son fonctionnement de diminuer son assistance aux collectivités territoriales, dont celle qui s'inscrit dans le cadre du crucial programme national Ponts.

Nous vous invitons à inverser la tendance en augmentant de 11 millions les crédits alloués au Cerema.

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Avis défavorable à l'amendement II-CF285, qui participe d'une obsession consistant à supprimer des opérateurs.

Avis favorable à l'amendement II-CF1832, qui prévoit une augmentation des crédits correspondant davantage aux besoins que le montant proposé par l'amendement II-CF542.

M. le président Éric Coquerel. Ce qui se passe avec le Cerema est inacceptable.

On peut débattre de l'opportunité de la réinternalisation d'opérateurs mais, en l'occurrence, on sait que cela n'aura pas lieu parce que les liens avec les régions sont très forts et qu'on a demandé à ces organismes de trouver d'autres clients que les collectivités publiques. D'énormes efforts de restructuration ont été consentis par des opérateurs à qui l'on tenait depuis deux ans le discours selon lequel les économies auraient une fin. Pourtant, cela continue.

Le Cerema est un outil absolument indispensable et dont l'expertise est sans équivalent en France. Si l'on continue de réduire son budget et ses effectifs, un certain nombre de tâches indispensables ne seront plus accomplies. On ne peut pas dire qu'il fera mieux avec moins – et c'est le même problème pour Météo France.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements II-CF286 de M. Matthias Renault, II-CF1156 de Mme Lisa Belluco, II-CF424 de Mme Ersilia Soudais et II-CF544 de Mme Claire Lejeune (discussion commune)

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). La situation impose de redonner des moyens à Météo France, opérateur essentiel qui joue un rôle clé pour comprendre le réchauffement climatique et qui participe aux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec).

Les événements extrêmes dus au changement climatique se multiplient et s'intensifient. Récemment, ma circonscription dans l'Essonne a été durement touchée par des inondations, avec des dégâts importants qui nécessitent la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Que fait le Gouvernement dans le même temps ? Il supprime des postes alors qu'il prétend faire de la planification écologique une priorité. Depuis 2017, 383 postes ont été supprimés au sein de Météo France. Ces suppressions ont entraîné une dégradation de conditions de travail, notamment du fait de l'automatisation des prévisions – qui pose un grand nombre de problèmes.

L'amendement II-CF544 vise donc tout simplement à revenir au plafond d'emplois de 2017, soit une création de 383 postes, ce qui est un minimum.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Avis défavorable à l'amendement II-CF 286, qui propose de baisser les crédits de Météo France, et favorable à l'amendement II-CF1156, qui propose de les augmenter de 19,5 millions.

Si ce dernier n'était pas adopté, avis favorable aux amendements II-CF424 et II-CF544 qui vont dans le même sens.

M. le président Éric Coquerel. Météo France est l'un des fleurons de la météorologie au niveau international.

Depuis des années, son personnel puis sa direction – qui a pourtant été nommée pour conduire les restructurations, c'est-à-dire en clair diminuer les effectifs – tirent la sonnette d'alarme.

Les modèles numériques utilisés pour les prévisions reposent sur des données qui remontent à plusieurs décennies. En raison du dérèglement climatique ils ne sont plus à même de fournir des prévisions précises. C'est notamment le cas dans les régions du pourtour méditerranéen, où la température de l'eau est devenue tellement élevée en été que de phénomènes orageux se transforment en ouragans.

Si vous ne disposez pas des effectifs nécessaires pour comparer la prévision et la situation à un endroit donné, vous ne pouvez pas rectifier les résultats des modèles. De ce fait, on risque dans les années à venir d'avoir de plus en plus de cas où l'on accusera Météo France de ne pas avoir été capable de prévoir des événements alors que la véritable cause réside dans les réductions d'effectifs.

En outre, les personnes auditionnées ont souligné que les suppressions de postes conduisent à de graves pertes d'expérience chez cet opérateur et que leur éventuel remplacement ultérieur ne suffit pas pour retrouver immédiatement le même niveau de compétence.

Météo France est un opérateur historique dont les missions ne peuvent pas être externalisées pour de nombreuses raisons.

Je vous demande de bien réfléchir avant de voter ces amendements.

L'amendement II-CF286 est retiré.

La commission rejette successivement les autres amendements.

Suivant l'avis de Mme Eva Sas, rapporteure spéciale, la commission rejette l'amendement II-CF298 de M. Matthias Renault.

Amendements II-CF531 de M. Maxime Laisney, II-CF1579 de Mme Julie Laernoës, II-CF530 de Mme Claire Lejeune, II-CF1581 de Mme Julie Laernoës, II-CF1511 de M. Jean-Luc Fugit, II-CF1626 de M. Stéphane Delautrette et II-CF1770 de M. David Amiel (discussion commune)

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Avec l'amendement II-CF531 je propose de porter à 1,3 à 1,6 milliard les crédits du fonds Chaleur piloté par l'Ademe.

Ces crédits permettent aussi de financer les réseaux de froid renouvelables, bien utiles en été.

Mme Julie Laernoës (EcoS). L'amendement II-CF1579, absolument essentiel pour toute personne sincèrement engagée dans la lutte contre le réchauffement climatique, vise à porter les crédits du fonds Chaleur à 1,5 milliard.

Ce dernier est unanimement reconnu pour son efficacité aussi bien économique qu'écologique. Les aides du fonds Chaleur comptent aussi parmi les plus efficaces : l'Ademe ne dépense que 36 euros pour économiser une tonne de CO₂ et 1 euro pour le fonds Chaleur génère près de 4 euros d'investissements dans les territoires. Il faut maintenir cette dynamique.

Le montant que nous proposons correspond à celui des aides pour des projets qui sont déjà en cours d'instruction. Ils seront interrompus si nous n'augmentons pas les crédits.

Quant à mon amendement de repli II-CF1581, il tend à simplement maintenir le budget du fonds Chaleur à son niveau de l'an dernier, soit 820 millions d'euros. L'objectif est ici de préserver les emplois liés aux projets, ainsi que la dynamique constatée depuis 2022, d'autant qu'à l'approche des élections municipales de 2026, un arrêt brutal des aides pourrait avoir des conséquences durables.

Je rappelle qu'il manquait déjà 500 millions d'euros en 2024 pour financer tous les dossiers instruits. Ce sont autant de projets en suspens, alors que leur but est de réduire nos importations de gaz et de fioul, de renforcer notre autonomie stratégique, de préserver le pouvoir d'achat des Françaises et des Français, ainsi que la compétitivité des entreprises.

J'y insiste : maintenir le fonds Chaleur à son niveau de 2024 est indispensable pour éviter deux années blanches consécutives et pour préserver l'efficacité de la dépense publique.

M. Jean-Luc Fugit (EPR). Mon amendement II-CF1511 a également pour objet de renforcer le budget de l'Ademe et, partant, du fonds Chaleur. Je rappelle que ce dispositif finance des projets portés par des élus locaux et des industriels visant à défossiliser notre consommation d'énergie, à réduire nos importations et à renforcer notre autonomie énergétique.

L'an dernier déjà, il manquait 500 millions d'euros pour soutenir tous les projets déposés. Quant à l'année 2025, alors que le portefeuille identifié par l'Ademe représente 1,5 milliard d'euros d'aides, le PLF prévoit de réduire à 500 millions d'euros les crédits du fonds Chaleur, ce qui ne permettrait donc de financer que les projets en attente.

J'insiste sur le fait que cet amendement est raisonnable, dans la mesure où il n'abonderait le budget de l'Ademe que de 180 millions d'euros, ce qui le maintiendrait à un niveau inférieur à celui de l'an dernier.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Je fais miens les arguments exposés par les précédents orateurs au sujet de l'Ademe. Vous l'avez dit vous-même, monsieur le président : les opérateurs publics jouent un rôle important dans l'accompagnement des politiques publiques, notamment dans le domaine de la transition énergétique.

À mon tour, je rappelle que le fonds Chaleur a soutenu nombre de projets de développement de réseaux de chaleur et d'énergies renouvelables, qu'il est performant sur le plan économique au regard des émissions de CO₂ évitées, et surtout qu'il est générateur d'activités économiques de proximité dans les territoires.

Je ne fais ici que proposer un amendement de repli, puisqu'il ne vise qu'à affecter 100 millions d'euros supplémentaires à la programmation budgétaire de l'Ademe qui, si elle est maintenue en l'état, ne permettra de soutenir que des projets déjà identifiés en 2024, faisant donc de 2025 une année blanche. Le groupe Socialistes soutiendra donc en priorité les amendements les mieux-disants.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Mes collègues ont rappelé les deux éléments les plus importants, à savoir que le fonds Chaleur représente l'un des moyens les plus efficaces et rentables de décarboner notre consommation d'énergie et que si nous n'augmentons pas ses crédits, 2025 sera une année blanche. Alors que monter un projet peut nécessiter deux ou trois ans, les collectivités et les industries risquent donc de trouver portes closes et de voir leur dossier échouer.

Je précise par ailleurs que l'augmentation du budget du fonds Chaleur ne demanderait pas des crédits de paiement importants en 2025, puisqu'il suffirait de permettre à l'Ademe de s'engager sur de nouveaux projets : les fonds ne seraient décaissés qu'au cours des années suivantes. Seul l'amendement II-CF1671 du rapporteur général, qui n'a pas été défendu, intégrait cet élément, en prévoyant 10 millions d'euros en crédits de paiement, contre 300 millions en autorisations d'engagement. Quoi qu'il en soit, gardons cet aspect en tête et évitons surtout d'envoyer la filière dans le mur.

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. À mon tour, je souscris à ce qui vient d'être dit. Le fonds Chaleur est l'un des rares dispositifs dont les crédits sont intégralement consacrés à la réalisation de projets déjà très aboutis. Le risque est bien celui d'une année blanche et de la décroissance d'un outil pourtant très efficace au service de la transition écologique.

Je suis donc favorable à l'ensemble de ces amendements, avec une préférence pour le II-CF1579 de Mme Laernoès, qui a été travaillé avec certaines des associations que nous avons auditionnées et qui prévoit un budget correspondant à ce qu'il serait possible de réaliser au cours de l'année à venir et des suivantes.

Mme Julie Laernoès (EcoS). Pour avoir été chargée des réseaux de chaleur lorsque j'étais élue locale, je peux vous assurer qu'ils n'auraient pu exister sans le fonds Chaleur.

J'ajoute que l'enjeu est également celui d'une diminution des prix pour les consommateurs. L'université de Nantes en a témoigné : elle ne rencontre plus les mêmes problèmes depuis son raccordement en 2022.

J'insiste donc : si nous n'approuvons pas une augmentation des crédits alloués à ce fonds, nous allons casser la dynamique. Les projets sont là et ne demandent qu'à être concrétisés. C'est un dispositif qui ne coûte pas si cher compte tenu de son efficacité dans la lutte contre le changement climatique, contre la précarité énergétique et pour la souveraineté énergétique de notre pays.

M. François Jolivet (HOR). Je ne conteste pas la nécessité du fonds Chaleur mais je peine à en comprendre le modèle économique. Si l'on prend l'exemple de la distribution d'eau potable, ce sont les personnes déjà raccordées qui financent les investissements, notamment lors de l'émergence d'un nouveau quartier. Or, dans le cas des réseaux de chaleur, nous les subventionnons dans le but de faire baisser le prix des abonnements des usagers. Pourquoi n'envisageons-nous pas plutôt d'imposer ce type d'équipements partout où ils peuvent être utilisés ? Nous voyons en effet des arrondissements et des villes multiplier les contentieux au sujet de leur participation aux investissements lourds – c'est-à-dire à l'installation des tuyaux. Je répète que je ne conteste par l'utilité des réseaux de chaleur ; je constate simplement que le modèle économique ne tient pas sans l'aide de l'État et qu'il serait préférable que les usagers payent pour l'ensemble des investissements.

Je note également qu'il s'agit d'une question tout de même très urbaine. Rappelons d'ailleurs que les réseaux de chaleur doivent obligatoirement s'accompagner d'une chaufferie de secours fonctionnant au gaz. Or les installations de chauffage individuelles font l'objet

d'une TVA à 20 %, tandis que les installations collectives bénéficient d'un taux réduit de 10 %. En tant qu'élu rural, je remarque donc que tous les usagers ne sont pas traités de la même manière.

M. Jacques Oberti (SOC). Je m'inscris en faux par rapport à ce que vient de dire M. Jolivet. L'Ademe soutient davantage de projets en milieu rural qu'en ville, qu'il s'agisse d'installations individuelles, notamment dans des lotissements, ou d'équipements destinés à des infrastructures publiques, telles que des Ehpad, des écoles ou des collèges.

J'ajoute que nos modèles économiques n'intègrent absolument pas la question des émissions de gaz à effet de serre, raison pour laquelle les réseaux de chaleur, qu'ils fonctionnent grâce aux énergies renouvelables ou au bois, n'atteignent pas l'équilibre économique. Ainsi, de la même manière que nous aidons financièrement les entreprises dans le cadre de la décarbonation de leur consommation d'énergie, l'Ademe intervient en compensation, d'ailleurs selon des critères très clairs. Cela n'empêche d'ailleurs pas l'amortissement des investissements grâce à la constitution, par les collectivités, de budgets annexes alimentés par les paiements des usagers – sur le modèle de la distribution d'eau.

Sachez enfin que le PLF pour 2025 rompt le lien qui permettait aux porteurs de projet de développer des réseaux de chaleur grâce à l'intervention de BPIFrance.

M. le président Éric Coquerel. S'agissant de l'opposition entre villes et campagnes, à ma connaissance, toute diminution des émissions de gaz à effet de serre profite à tout le monde, quel que soit le lieu de résidence.

Par ailleurs, eu égard aux baisses de crédits que prévoit le projet de loi de finances dans le domaine de l'écologie, j'ai du mal à prendre au sérieux M. Barnier lorsqu'il affirme mettre sur un pied d'égalité les dettes financière et écologique.

La commission rejette successivement les amendements II-CF531, II-CF1579, II-CF530, II-CF1581, II-CF1511 et II-CF1626.

Elle adopte l'amendement II-CF1770.

Amendements II-CF296 de M. Matthias Renault, II-CF909 de M. Julien Guibert et II-CF676 de Mme Lisa Belluco (discussion commune)

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). S'inscrivant dans la logique exposée par Matthias Renault, l'amendement II-CF296 vise à réduire de 180 millions d'euros les crédits alloués à l'Ademe.

Au fil des ans, cette agence est malheureusement devenue un État dans l'État, exerçant des missions qui pourraient être internalisées. Elle est également gangrenée par l'antiscience et le militantisme politique, publiant des études qui troublent très gravement le public et qui invitent à prendre de très mauvaises décisions. La plus grave d'entre elles est bien sûr celle intitulée « Trajectoires d'évolution du mix électrique 2020-2060 », qui s'est révélée complètement erronée et qui, par des accroches racoleuses et une présentation des faits indigne de toute exactitude scientifique, a fait croire qu'il était possible de passer à 100 % d'énergies renouvelables. Cette étude a depuis été très durement critiquée par l'Académie des sciences, ainsi que par des journaux qu'on ne peut soupçonner d'être favorables au Rassemblement national ou défavorables aux énergies renouvelables. Voici ce qu'on pouvait

lire dans *Le Monde* : « Une analyse d'économiste spécialisé en énergie sur ce document est sévère : il relève une tentative de manipulation de l'opinion publique et ne peut pas convaincre un auditoire instruit des méthodes économiques utilisées par les auteurs. »

La dérive de l'Ademe est donc extrêmement grave et il est temps de réinternaliser ses missions, afin d'y remettre de la science et du service public.

Mme Julie Laernoès (EcoS). Ce qui est en train d'être décidé au sujet des crédits alloués à l'écologie est très grave. L'Ademe a été créée il y a trente ans, alors que François Mitterrand était Président de la République, et ses missions se sont étoffées au point de devenir essentielles. Cet amendement vise donc à restaurer le budget de l'agence à son niveau de l'an dernier. On ne peut à la fois mettre l'accent sur la dette écologique et la creuser en procédant à de petites économies qui coûteront en définitive bien plus cher à l'État. Le fonds Chaleur, par exemple, permet aux collectivités d'économiser de l'argent en raccordant les bâtiments publics aux réseaux de chaleur.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Je suis défavorable aux amendements II-CF296 et II-CF909, qui tendent, comme d'autres avant eux, à démolir tous les outils dont la France dispose pour conduire la transition écologique et pour s'adapter aux conséquences du dérèglement climatique. J'insiste, ces amendements auraient pour conséquence le désarmement de la France, ce qui est particulièrement grave alors que les Français sont exposés et ont besoin d'être protégés et accompagnés.

En revanche, je serai logiquement favorable à l'amendement II-CF676, qui ne vise qu'à rétablir le budget de l'Ademe à son niveau de l'an dernier, ce qui serait un minimum.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Je ne peux pas laisser dire que nos amendements mettent à mal la transition énergétique. En vérité, ce qui lui porte préjudice, c'est bien le comportement de l'Ademe ! Je ne vous comprends d'ailleurs pas : si l'agence a si bien fonctionné depuis les années 1990, pourquoi avons-nous accumulé un tel retard, en dépit de dispositifs tels que le fonds Chaleur ?

L'Ademe a mis au placard le grand projet d'utilisation des réacteurs nucléaires pour faire de la cogénération, ce qui aurait pourtant réglé nos problèmes depuis longtemps, grâce à la production d'une énergie peu chère et totalement décarbonée. L'agence a œuvré aux côtés des antinucléaires pour arrêter le réacteur Superphénix et saboter notre programme nucléaire. Elle nous a fait prendre un retard considérable dans le développement des barrages hydroélectriques. Et elle a raconté n'importe quoi sur le chauffage au bois, qui est responsable de pollutions aux particules fines extrêmement graves dans certaines vallées. Bref, l'Ademe, par son entreprise de désinformation, ne joue pas un rôle dans la transition écologique et il faudra réparer les dégâts !

Mme Julie Laernoès (EcoS). Le Rassemblement national démontre sa très inquiétante méconnaissance non seulement des causes du réchauffement climatique, mais aussi des outils fondamentaux dont nous avons besoin pour faire de la transition écologique une réalité. Monsieur Tanguy, comment pouvez-vous prétendre que le fonds Chaleur, dont les crédits sont passés de 500 à 827 millions d'euros l'an dernier, aurait pu financer une centrale nucléaire ? Ce n'est d'ailleurs absolument pas la mission qui a été confiée à l'Ademe et je m'inquiète de la légèreté avec laquelle vous déposez des amendements qui visent à détruire une agence qui est là pour améliorer notre maîtrise des énergies et de l'environnement, qui a prouvé son efficacité et que nous mettons déjà à mal en réduisant son budget. Si vous croyez vraiment en la science, vous deviez vous placer à nos côtés.

La commission rejette successivement les amendements II-CF296, II-CF909 et II-CF676.

Amendement II-CF1827 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Par cet amendement, nous abordons la question importante du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier.

Les conséquences du dérèglement climatique sont déjà là, autour de nous, et nous avons besoin de nous protéger. Les crédits affectés au fonds Barnier, qui n'est autre que le principal outil de financement de la politique d'adaptation, doivent baisser de 5 millions d'euros l'année prochaine, alors que son financement était déjà insuffisant pour couvrir l'ensemble des risques, notamment d'inondation, et leur intensification. Selon le chiffrage établi par l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), 125 millions d'euros supplémentaires seraient même nécessaires pour soutenir les actions des collectivités territoriales en matière de prévention des risques naturels : je pense notamment à la surveillance des crues, grâce au système national Vigicrues.

Le présent amendement tend donc à abonder de 125 millions d'euros les crédits de l'action 14, *Fonds de prévention des risques naturels majeurs*, du programme 181, soit 50 millions d'euros de plus que ce que le Gouvernement a annoncé vendredi dernier. À cet égard, avec l'augmentation de la surprime « Cat nat », ce sont même 150 millions d'euros qu'il conviendrait d'ajouter à la rallonge annoncée par le Gouvernement pour la prévention et l'indemnisation plutôt qu'au budget général.

Nous vous invitons donc fortement à approuver cette augmentation des crédits du fonds Barnier pour protéger les Français.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF532 de Mme Alma Dufour

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Par cet amendement, le groupe LFI-NFP souhaite accorder 100 millions d'euros supplémentaires à la prévention des risques technologiques et des pollutions, alors que des accidents surviennent régulièrement dans les 1 000 sites industriels classés Seveso et que les effets du réchauffement climatique accentuent encore les risques humains, sanitaires, environnementaux et économiques, qui sont considérables.

L'incident de Lubrizol, survenu il y a cinq ans à Rouen, demeure un véritable traumatisme pour les habitants, notamment les gens du voyage dont l'aire d'accueil se situait à proximité et à qui on avait alors conseillé en dépit du bon sens de se confiner dans leurs caravanes. N'oublions pas, en effet, qu'une forme de racisme environnemental condamne toujours les personnes les plus précaires à vivre dans les zones les plus polluées et les plus dangereuses.

Par exemple, dans ma circonscription de Seine-et-Marne, les sapeurs-pompiers craignent qu'un accident de ce type ne se produise dans la zone de Mitry-Compans, car ils ne seraient pas suffisamment nombreux pour y faire face.

Contre l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1657 de M. Hervé Saulignac

Mme Chantal Jourdan (SOC). Cet amendement, dans le même esprit que le II-CF1827, vise à augmenter de 100 millions d'euros les crédits affectés au fonds Barnier. Nous constatons tous l'accélération de la fréquence des catastrophes et nous savons que chaque dixième de degré gagné accroît encore les risques. Il me semble donc très important de rehausser les moyens alloués à ce fonds, afin de soutenir l'action des collectivités, notamment en matière d'adaptation des infrastructures.

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Je soutiens évidemment cet amendement et je m'étonne que tous ceux visant à accroître un tant soit peu les crédits au service de la transition écologique soient systématiquement rejetés. Alors que des catastrophes surviennent partout, ces fonds supplémentaires auraient été très utiles à l'adaptation de nos territoires. J'insiste : je suis très surpris que soient balayés d'un revers de main tous les amendements tendant à modestement augmenter les moyens affectés à la transition écologique.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Par surcroît, j'observe que vous n'allez même pas dans le sens du Premier ministre – décidément dépourvu de soutiens –, qui a lui-même annoncé une augmentation du fonds qui porte son nom. Il s'agit là de prévenir les risques naturels majeurs dont nos concitoyens, c'est-à-dire vos électeurs, sont victimes. Je trouve cela aberrant !

Mme Véronique Louwagie (DR). Les députés sont libres de leurs votes, madame la rapporteure spéciale. Et si nous soutenons totalement le Premier ministre, n'oubliez pas que 1 500 des 2 500 amendements déposés sur cette seconde partie du PLF émanent du Nouveau Front populaire et qu'un grand nombre de propositions dénuées de toute rationalité ont été adoptées. Je vous prie donc de ne pas nous juger sur un seul vote.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Madame Louwagie, chaque fois que survient une catastrophe naturelle, le député de la circonscription concernée interpelle – à juste titre – le Gouvernement sur la nécessité d'accompagner les territoires dans la gestion des phénomènes climatiques d'ampleur qui se multiplient. Or c'est précisément l'objet du fonds Barnier. Le Premier ministre a d'ailleurs lui-même annoncé une hausse de crédits de 80 millions d'euros par rapport à ce que prévoyait initialement le PLF pour 2025.

Par ailleurs, ainsi que l'a expliqué Mme la rapporteure spéciale, la surprime alimentant le fonds Barnier va permettre de collecter davantage d'argent que ce qui est alloué à ce dispositif. Ce ne serait que justice que l'intégralité des sommes perçues pour l'accompagnement des territoires à l'adaptation climatique soient utilisées à cette fin. Je pense que nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'accorder des moyens suffisants aux élus, à qui incombe la responsabilité de faire face à la multiplication des phénomènes climatiques d'ampleur.

M. le président Éric Coquerel. Madame Louwagie, l'an dernier, je me souviens que votre groupe a soutenu des amendements qui visaient à allouer des crédits autrement plus importants, au profit du rail et de l'écologie, que ceux approuvés cette année, et ce alors même que les budgets prévus pour 2024 étaient plus élevés. J'ai d'ailleurs déjà fait ce constat lors de

l'examen des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, lundi soir.

Nous assistons ainsi à une régression inquiétante sur ces questions, car si autant d'amendements ont été déposés, c'est bien parce que les budgets sont en baisse. Alors que personne, à ma connaissance, ne conteste le dérèglement climatique ni les catastrophes qui en découlent, je peine à comprendre la diminution des crédits du fonds Barnier, du fonds vert, ou encore du fonds Chaleur.

Cela étant dit, vous avez raison : chacun est libre de ses votes.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF543 de M. Maxime Laisney et II-CF624 de Mme Lisa Belluco (discussion commune)

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Je donne un avis favorable à ces amendements, qui visent à stabiliser les effectifs de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

La commission adopte l'amendement II-CF543.

L'amendement II-CF624 tombe.

Amendement II-CF1628 de M. Stéphane Delautrette

M. Stéphane Delautrette (SOC). Cet amendement porte sur le fonds Économie circulaire, qui dépend également de l'Ademe et qui est un outil majeur pour atteindre nos objectifs de réduction, de prévention et de recyclage des déchets, que nous nous sommes assignés dans le cadre de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite « loi Agec »). Alors que, dans ce domaine également, le PLF pour 2025 prévoit une baisse des crédits, nous proposons de les abonder de 20 millions d'euros.

Suivant l'avis M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF400 et II-CF1205 de M. Nicolas Thierry (discussion commune)

M. Nicolas Thierry (EcoS). L'amendement II-CF400 vise à augmenter le budget consacré à la prévention des risques liés aux substances polyfluoroalkylées ou perfluoroalkylées, plus couramment appelés polluants éternels, ou Pfas. Ces derniers sont des composés chimiques de synthèse largement utilisés dans l'industrie et à l'origine d'une pollution majeure et persistante, ainsi que de graves risques pour la santé.

Un nouveau plan interministériel pour réduire l'exposition aux Pfas a été rendu public le 5 avril dernier et son exécution nécessite des financements adaptés, afin de soutenir les

services de l'État et les collectivités dans la gestion des contaminations locales et de procéder rapidement à des mesures dans les rejets aqueux et atmosphériques de certaines installations.

Pourtant, malgré l'urgence à agir, le Gouvernement propose de réduire les moyens dédiés à la lutte contre les polluants éternels. L'an dernier, un amendement au projet de loi de finances pour 2024 avait permis d'augmenter ce budget de 10 millions d'euros. Alors que les crédits relatifs à la lutte contre les Pfas ne s'élèvent qu'à 5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2025, je propose de procéder au même abondement que l'an dernier.

Quant à mon amendement de repli II-CF1205, il tend à accorder 5 millions d'euros supplémentaires.

Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-CF400.

L'amendement II-CF1205 tombe.

Amendement II-CF1187 de Mme Julie Ozenne

Mme Julie Ozenne (EcoS). Adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, cet amendement d'appel concerne en réalité tout le monde, dans la mesure où il vise à établir un plan national de lutte contre les pollutions sonores. En effet, le bruit est le deuxième facteur environnemental causant le plus grand nombre de problèmes de santé, juste derrière la pollution atmosphérique. Le trafic routier est l'une des principales sources de pollution sonore et 40 % de la population française serait exposée à des niveaux supérieurs à ceux recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). En Île-de-France, par exemple, 62 % des nuisances sonores sont liées aux transports, 1,9 million de Franciliens étant exposés de jour comme de nuit à des bruits aéroportuaires excédant les niveaux recommandés.

On estime à 10,7 le nombre de mois de vie perdus par les personnes durablement exposées à cette pollution, dont le coût social s'élève à 147 milliards d'euros par an pour la France. Face à des telles conséquences sur la santé humaine, mais aussi sur la biodiversité et l'économie, il est indispensable de renforcer la lutte contre le bruit.

Je précise enfin que les plans d'exposition au bruit (PEB) ne sont pas uniformes d'un territoire à l'autre et qu'il conviendrait d'y remédier.

Suivant l'avis de Mme Eva Sas, rapporteure spéciale, la commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF539 de Mme Claire Lejeune, II-CF1635 de M. Fabrice Barusseau, II-CF750 de Mme Eva Sas, II-CF2562 de M. David Amiel, II-CF1218 de M. Nicolas Sansu, II-CF1002 de Mme Lisa Belluco et II-CF540 de M. Maxime Laisney (discussion commune)

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Par l'amendement II-CF539, le groupe LFI-NFP propose de porter le fonds dédié à l'électrification des véhicules – dont les crédits sont en baisse dans le PLF pour 2025 – à 2 milliards d'euros. Dans un contexte de chaos climatique, dont les conséquences se payent jour après jour, il nous semble en effet plus qu'urgent de sortir

de la voiture thermique. Il convient d'accroître les moyens du bonus écologique, de la prime à la conversion et du leasing social, tout en ciblant au maximum ces dispositifs sur les ménages modestes et les classes populaires, afin de permettre à tous d'accéder à une mobilité propre. Le prix moyen d'un véhicule électrique propre étant de 35 000 euros, le reste à charge pour les acheteurs est compris entre 10 000 et 40 000, soit un montant inabordable pour les plus modestes.

Mme Estelle Mercier (SOC). L'amendement de repli II-CF1635 tend à accroître de 600 millions d'euros les aides à l'acquisition d'un véhicule moins polluant.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Je précise qu'aux yeux du groupe écologiste, la fiscalité écologique doit être fondée sur le principe du bonus-malus. Ainsi faut-il à la fois décourager les comportements néfastes au climat et soutenir les choix vertueux et favorables à la transition écologique. Cependant, si le PLF pour 2025 alourdit le malus automobile, il diminue également le bonus à l'acquisition d'un véhicule propre. Mon amendement II-CF750 vise à y remédier, sachant que nous sommes également favorables à l'augmentation des crédits alloués au leasing social, afin d'apporter un soutien particulier aux ménages modestes, notamment en milieu rural.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Par l'amendement d'appel II-CF2562, je souhaite interpeller le Gouvernement sur le manque de visibilité dont souffre notre filière automobile dans sa transition énergétique et industrielle.

L'Allemagne a montré en début d'année quels peuvent être les effets d'une baisse brutale du soutien à l'achat de véhicules électriques : un effondrement du marché et des répercussions en chaîne sur les constructeurs – y compris pour la production de véhicules thermiques –, ainsi que sur les sous-traitants, avec une incidence importante sur l'emploi et les capacités d'investissement.

Le risque est donc de voir ce scénario se répéter en France, ce qui serait d'autant plus regrettable que nous avons significativement consolidé la filière de la voiture électrique grâce à l'évolution du cadre réglementaire européen dans le domaine industriel. Je pense à l'installation d'usines de batteries ; à la limitation – lors de la loi de finances pour 2025 – du bonus écologique aux seuls véhicules français et européens, ce qui a réduit les parts de marché des constructeurs chinois ; à la hausse des tarifs douaniers européens, qui permet de lutter contre les pratiques déloyales et le dumping ; ainsi qu'au leasing social, qui permet pour la première fois aux classes moyennes et populaires d'accéder aux véhicules électriques. Et alors que les ventes demeurent à un niveau insuffisant, il convient d'accorder des crédits supplémentaires à ces dispositifs innovants.

Avec ce PLF pour 2025, nous sommes loin de la feuille de route conclue au printemps dernier entre le précédent gouvernement et la filière automobile. Certes, une baisse des crédits est envisageable grâce à la baisse des prix des véhicules électriques, mais celle-ci ne doit pas avoir lieu de manière brutale, procyclique et sans concertation avec les industriels. C'est pourquoi je propose de maintenir les budgets votés en 2024 en allouant 500 millions d'euros supplémentaires au soutien de l'acquisition de véhicules électriques.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Avis évidemment favorable à l'amendement II-CF1218 de M. Sansu qui est identique au mien. En revanche, je souhaite le retrait des autres.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). La filière automobile française connaît de grandes difficultés, même si des avancées ont eu lieu sur les batteries électriques. Le parc automobile électrique est essentiellement étranger. Je tire la sonnette d'alarme depuis plusieurs

années : nous sommes en train d'anéantir une filière d'excellence parce que nous nous imaginons que le parc sera intégralement électrique demain alors que le thermique subsistera. Arrêtez d'abîmer la filière et de sponsoriser des voitures étrangères parce que cette politique nuit à l'emploi dans notre pays.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Madame Dalloz, vous avez raison de pointer la question industrielle, qui est cruciale, mais vous avez tort de dire que nous sommes condamnés à conserver une part thermique dans le mix de la mobilité. Ce serait une catastrophe pour le défi climatique.

Il aurait fallu déployer depuis des années une véritable stratégie industrielle avec les constructeurs français comme Renault et Stellantis, afin de construire en priorité des véhicules légers, vertueux écologiquement et accessibles économiquement. Nous devons massifier l'accès aux véhicules électriques dans le cadre d'une transition touchant l'ensemble des mobilités. Il est possible de sauver la filière automobile tout en luttant contre le dérèglement climatique.

M. Didier Padey (Dem). Il faut dresser le bilan de la filière électrique en prenant en compte l'extraction des minerais et tout ce que cette opération requiert, notamment en consommation d'eau. Si on se penchait sérieusement sur la question, on se rendrait compte que la voiture électrique n'est pas si verte que cela. Nous devrions réfléchir avant de subventionner des voitures chinoises avec des fonds publics français et européens. Ancienne leader mondiale, l'industrie allemande rencontre également de grandes difficultés. Nous tuons cette industrie sans avoir dressé le bilan écologique de la voiture électrique.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Personne ne disconvient qu'il y a un problème de stratégie industrielle. Lors du vote au Parlement européen sur le passage au tout-électrique d'ici à 2030, nous étions plusieurs, de droite comme de gauche, à mettre en garde sur la nécessité d'aider fortement l'industrie européenne et de ne pas subventionner la production chinoise.

Néanmoins, le débat du jour ne porte pas sur cette question mais sur la possibilité d'aider les Français, notamment ceux issus des catégories les plus modestes, à verdir le parc automobile. On ne peut pas abandonner et rester au tout-diesel sous prétexte que la tâche est ardue.

M. le président Éric Coquerel. Si l'on veut prendre en compte les intérêts de la filière automobile française, encore faut-il savoir où les véhicules français sont-ils produits. Sans intégrer cet élément, on créera des emplois mais pas en France. Des sous-traitants de Stellantis suppriment des milliers d'emplois alors qu'ils font des bénéfices, et ce afin d'en dégager davantage à l'étranger. Ce processus menace désormais les entreprises mêmes du groupe Stellantis. De petits véhicules électriques français ont été présentés au dernier salon de l'automobile : j'attends de voir s'ils seront construits en France avec des composants français.

M. Didier Padey (Dem). Je travaille avec une entreprise qui a développé une technologie à base d'hydrogène pour installer des composants plus récents dans des gros véhicules, notamment des camions. Plus de 6 millions circulent en Europe à des coûts très compétitifs, de l'ordre de 150 000 euros par camion. Il ne faut pas tout miser sur l'électrique, il y a aussi l'hydrogène, notamment pour les gros véhicules. La priorité est de réfléchir à une stratégie globale.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Le score environnemental introduit dans le dernier PLF pour cibler le bonus écologique vise précisément à intégrer l'ensemble du cycle

de vie, y compris son lieu de production et l'énergie nécessaire à sa fabrication – en Chine, les usines fonctionnent grâce à une électricité émise par des centrales à charbon et à l'extraction des minerais. Seront exclus du bonus écologique, donc des aides à l'achat, des véhicules produits en Chine. Il y a lieu de généraliser cette pratique, inédite en France et très efficace.

Le score environnemental ne s'applique en revanche pas au malus. Nous déplorons cette asymétrie : le bonus est ciblé vers les véhicules construits en France et en Europe et il exclut ceux produits ailleurs dans des conditions environnementales dégradées, mais le malus frappe de la même manière le véhicule produit en Europe et celui fabriqué à l'étranger car il n'intègre pas le score environnemental. Il faut aligner le régime du malus sur celui du bonus.

La commission adopte l'amendement II-CF539.

Les amendements II-CF1635, II-CF750, II-CF2562, II-CF1218, II-CF1002 et II-CF540 tombent.

Amendements II-CF2408 de la commission des affaires économiques, II-CF1585 de Mme Julie Laernoès, II-CF541 de Mme Claire Lejeune, II-CF1654 de M. Denis Fégné, II-CF1709 de Mme Marie-Noëlle Battistel et II-CF1586 de Mme Julie Laernoès (discussion commune)

M. Maxime Laisney, rapporteur pour avis. Le dispositif du chèque énergie n'est pas tout à fait satisfaisant, puisque de l'argent public a financé les superprofits des énergéticiens pendant la crise énergétique. Au cours de mes auditions, de nombreuses associations ont souligné la croissance exponentielle des factures des ménages, ce phénomène nourrissant la précarité.

Hier, la commission des affaires économiques a examiné cinq amendements : les plus généreux multipliaient par trois l'enveloppe du chèque énergie, mais la commission a préféré adopter cet amendement qui vise à revaloriser l'enveloppe de 45 %, augmentation qui correspond à celle des prix de l'électricité depuis trois ans.

Mme Julie Laernoès (EcoS). Pour pallier le manque de politique de rénovation énergétique, pourtant la seule solution durable contre l'envolée des factures des ménages – ceux-ci paient en moyenne 3 500 euros par an de facture énergétique, montant colossal pour une rémunération au Smic ou un ménage monoparental –, il convient de revaloriser le chèque énergie. Fait rare, le Gouvernement n'a pas diminué le chèque, mais celui-ci n'a connu aucune revalorisation structurelle depuis 2019 alors que les factures ont explosé en cinq ans. L'amendement reprend la recommandation des associations, ce qui est bien peu par rapport aux 44 milliards du bouclier tarifaire.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous souhaitons augmenter les crédits de paiement du chèque énergie pour qu'ils retrouvent leur niveau de 2024. La réforme prévue par le Gouvernement ne doit pas être un prétexte pour faire des économies sur le dos des plus précaires en pariant sur le non-recours rendu possible par la fin de l'automatisme.

Les crédits de paiement sont nettement inférieurs aux autorisations d'engagement, l'écart étant beaucoup plus grand que l'an dernier. Nous souhaitons vous alerter et nous assurer qu'un montant suffisant de crédits de paiement est bloqué pour le chèque énergie.

M. Denis Fégné (SOC). Nous proposons d'augmenter de 115 millions les autorisations d'engagement et de 257 millions les crédits de paiement du chèque énergie afin de prendre en compte la hausse du prix de l'électricité de 8,6 %.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Je préfère que la commission adopte l'amendement II-CF2408 car il est plus généreux que le mien et que les II-CF541 et II-1654.

Comme les Français ont subi une hausse de 45 % du prix de l'électricité, nous proposons d'augmenter de 45 % les crédits du chèque énergie. Ce rattrapage permettra d'accompagner les ménages précaires.

Mme Julie Laernoes (EcoS). Le chèque énergie actuel repose sur un remboursement de 48 euros de la facture d'électricité, ce montant pouvant atteindre 227 euros pour les ménages les plus en difficulté. L'amendement II-CF1586 vise à abonder le programme 174, *Énergie, climat et après-mines*, de 200 millions afin d'augmenter le plafond d'éligibilité jusqu'au SMIC.

Pour rappel, l'assiette du revenu fiscal de référence défini pour percevoir le chèque énergie est de 11 000 euros quand le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu médian, soit 1 216 euros par mois. Ainsi certains foyers situés sous le seuil de pauvreté ne peuvent pas bénéficier du chèque énergie. L'amendement vise donc à élargir l'assiette des bénéficiaires.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Je suis défavorable à l'ensemble des amendements. Nous avons augmenté massivement le chèque énergie au moment de la crise – souvenez-vous du chèque exceptionnel débloqué en 2022 qui venait s'ajouter au bouclier tarifaire qui protégeait l'ensemble des Français. Les prix de l'électricité se mettent à baisser, donc il ne serait pas raisonnable d'augmenter les montants du chèque énergie. En cas de nouveau choc inflationniste l'année prochaine, le Gouvernement pourrait procéder à une hausse car une telle décision relève du pouvoir réglementaire.

En matière de prix de l'électricité, l'urgence me semble davantage résider dans la définition d'un cadre de régulation. L'actuel disparaîtra en 2025 et s'il n'est pas remplacé, les Français seront exposés à la spéculation du marché car l'Assemblée a malheureusement supprimé en commission et en séance publique tous les articles de régulation du prix de l'électricité.

La commission adopte l'amendement II-CF2408.

Les amendements II-CF1585, II-CF541, II-CF1654, II-CF1709 et II-CF1586 tombent.

Amendement II-CF1636 de M. Gérard Leseul

M. Stéphane Delautrette (SOC). Issu du rapport de la mission flash sur les mesures d'accompagnement au déploiement des zones à faibles émissions (ZFE), qu'avaient conduite notre ancien collègue Bruno Millienne et Gérard Leseul lors de la précédente législature, cet amendement a été adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Il vise à renforcer, élargir et mieux cibler les aides à l'acquisition d'un véhicule moins émetteur de gaz à effet de serre dans un objectif de justice sociale. Ainsi, les crédits supplémentaires permettront d'élargir la gamme des véhicules concernés par les aides

Crit’Air 2 d’occasion, en particulier pour les détenteurs de véhicules Crit’Air 4 ou 5 sous condition de ressources.

Par cet amendement, nous interpellons également le Gouvernement sur la nécessité de revoir les dispositions réglementaires afin de mieux cibler les aides – prime à la conversion et bonus écologique – vers les ménages qui en ont le plus besoin.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Je comprends l’intention, mais l’amendement est satisfait par l’adoption du II-CF539. Je demande le retrait de l’amendement ; à défaut, l’avis sera défavorable.

L’amendement est retiré.

Amendement II-CF1637 de M. Fabrice Roussel

Mme Chantal Jourdan (SOC). Cet amendement vise à renforcer les dispositifs budgétaires de soutien au déploiement de bornes de recharge, opération indispensable à l’amplification du mouvement d’acquisition de véhicules électriques.

UFC-Que choisir a souligné combien les efforts d’installation de bornes consentis ces dernières années devaient être maintenus afin d’approfondir le maillage du réseau et d’améliorer l’accessibilité des consommateurs.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Le déploiement des bornes de recharge a connu une très forte accélération – elle a même atteint 56 % en une année – et l’objectif de 100 000 bornes ouvertes au public a été atteint. Les bornes se multiplient dans les logements et les locaux professionnels. La priorité réside désormais dans la régulation des bornes, la transparence des prix affichés et, éventuellement, la fiscalité. Des subventions supplémentaires ne me semblent pas utiles, donc l’avis est défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Il y a un travail à faire sur la maintenance et le fonctionnement des bornes, mais également sur leurs prix, lesquels me semblent disproportionnés dans l’agglomération parisienne.

M. Didier Padey (Dem). Des entreprises ont l’objectif d’utiliser les réseaux privés comme bornes de recharge grâce à un système d’applications. Peut-être faut-il faire attention à ne pas trop développer de nouveaux réseaux de bornes de recharge publics et à utiliser les réseaux privés existants sur la base du volontariat.

La commission adopte l’amendement.

Suivant l’avis de M. David Amiel, rapporteur spécial, la commission rejette successivement les amendements II-CF295 de M. Matthias Renault et II-CF1096 de M. Maxime Amblard.

Amendements II-CF1545 de M. Patrice Martin et II-CF548 de M. Maxime Laisney (discussion commune)

M. David Amiel, rapporteur spécial. Avis défavorable.

Successivement, la commission rejette l'amendement II-CF1545 et adopte l'amendement II-CF548.

Suivant l'avis de M. David Amiel, rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement II-CF905 de M. Timothée Houssin.

Amendements II-CF323 de M. Matthias Renault, II-CF1235 de M. Charles Rodwell et II-CF551 de Mme Claire Lejeune (discussion commune)

M. Charles Rodwell (EPR). Il y a quelques mois, nous avons sorti l'industrie du champ d'intervention de la Commission nationale du débat public (CNDP), laquelle joue un rôle important dans certains projets d'aménagement. Comme nous avons réduit son périmètre d'action, nous proposons de réduire son budget d'intervention.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous souhaitons augmenter les crédits alloués à la CNDP. La Commission joue un rôle extrêmement important dans le travail démocratique autour des grands projets, parfois déployés à l'échelle locale. Nous déplorons la sortie des projets de nature industrielle du périmètre de la CNDP et nous voulons renforcer les moyens humains et financiers de la Commission.

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Nous avons plus que jamais besoin de cette autorité publique indépendante et nous souscrivons à la proposition de Mme Lejeune. L'avis est au contraire défavorable pour les deux autres amendements.

La commission rejette successivement les amendements II-CF323 et II-CF1235.

Elle adopte l'amendement II-CF551.

Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission rejette l'amendement II-CF322 de M. Matthias Renault.

Amendements II-CF552 de M. Maxime Laisney, II-CF1197 de Mme Julie Ozenne et II-CF1132 de Mme Lisa Belluco (discussion commune)

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Les amendements visent à augmenter le nombre d'inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Les effectifs sont insuffisants alors que leur rôle est très utile. Nous soutenons les deux premiers amendements qui allouent 40 millions de crédits supplémentaires, l'amendement II-CF1132 étant un amendement de repli limitant la hausse à 5 millions des crédits de paiement.

La commission adopte l'amendement II-CF552.

Les amendements II-CF1197 et II-CF1132 tombent.

Amendements II-CF690, II-CF688 et II-CF1004 de Mme Lisa Belluco (discussion commune)

M. Nicolas Thierry (EcoS). L'objet du premier amendement est de renforcer les moyens de l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) pour que l'établissement puisse mener à bien la rénovation thermique de ses bâtiments. Le fonds de roulement de l'école est en diminution constante. Les prévisions partagées avec la rapporteure spéciale l'estiment, avant dépenses immobilières, à moins de 6 millions à la fin de l'année 2024 contre 10,8 millions un an auparavant et 14,7 millions il y a trois ans. L'école ne peut plus financer les travaux immobiliers indispensables alors que la rénovation thermique du bâtiment est nécessaire. L'amendement vise à donner à l'ENPC les crédits lui permettant d'engager les travaux.

Dans le même esprit, le deuxième amendement a pour objet d'augmenter le plafond d'emplois de l'école et le troisième vise à compenser au budget de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) et de l'ENPC l'augmentation du point d'indice en 2024.

Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-CF690.

Les amendements II-CF688 et II-CF1004 tombent.

Amendements II-CF1656 de M. Romain Eskenazi, II-CF1644 de M. Denis Fégné, II-CF1645 de M. Fabrice Barusseau, II-CF1646 et II-CF1647 de M. Denis Fégné, II-CF1648 de M. Fabrice Roussel (discussion commune)

M. Denis Fégné (SOC). Cette série d'amendements vise à rétablir le nombre d'équivalents temps plein (ETP) des ministères chargés de l'environnement. Ces derniers participent depuis de nombreuses années à l'effort de désendettement au détriment de l'urgence écologique et sociale. Ces effectifs ont connu la diminution la plus forte, les remaniements successifs et les réorganisations permanentes s'accompagnant de coupes budgétaires. Nous souhaitons majorer de 400 000 euros les crédits des actions 13, 15, 16 et 22 du programme 217.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Nous sommes favorables à l'ensemble des amendements, lesquels visent à renforcer de 400 000 euros le budget du ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques afin d'augmenter les effectifs. Si le premier amendement était adopté, je vous inviterais à retirer les autres.

La commission adopte les amendements II-CF1656, II-CF1644, II-CF1645, II-CF1646, II-CF1647 et II-CF1648.

Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission adopte les amendements II-CF687 et II-CF677 de Mme Lisa Belluco.

Amendements II-CF898 de M. Patrice Martin, II-CF920 de M. Timothée Houssin, II-CF535 de Mme Claire Lejeune, II-CF1823 de M. Tristan Lahais, II-CF1634 de M. Stéphane Delautrette, II-CF1677 de M. Laurent Lhardit, II-CF669 de Mme Lisa Belluco, II-CF536 de Mme Claire Lejeune, II-CF428 de Mme Ersilia Soudais, II-CF2409 de la

commission des affaires économiques, II-CF1833 de M. Marc Pena, II-CF550 de M. Maxime Laisney et II-CF161 de Mme Sophie Panonacle (discussion commune)

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. L'amendement II-CF1823 vise à abonder les crédits du fonds vert de 1,5 milliard pour retrouver le niveau de 2024. La coupe à laquelle procède le projet de loi de finances est irresponsable, d'autant qu'elle contrevient à de nombreux engagements de l'État envers les collectivités territoriales. De nombreux présidents d'exécutifs locaux assurent disposer de promesses orales voire écrites de l'État sur la contribution de celui-ci au financement d'investissements via le fonds vert.

Ce fonds est en effet le principal véhicule de soutien à l'investissement et à la transition écologique depuis deux ans. Il est regrettable que le projet de loi de finances réduise de plus de la moitié les crédits du fonds vert.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Nous souhaitons rétablir les crédits du fonds vert à leur niveau de la loi de finances initiale pour 2024. Nous avons salué l'augmentation de 1 milliard de l'enveloppe du fonds vert l'année dernière et nous dénonçons son raboutage de 1,5 milliard cette année, lequel s'accompagne d'une ponction inédite de 5 milliards effectuée sur le dos des collectivités. Pourtant, jamais ces dernières n'ont eu autant besoin d'être accompagnées pour investir dans la transition écologique et énergétique.

M. Maxime Laisney, rapporteur pour avis. Nous souhaitons renforcer la dotation du fonds vert qui soutient l'accélération de la transition écologique dans les territoires. La commission des affaires économiques a adopté un amendement visant à abonder le fonds de 500 millions, après avoir rejeté des amendements plus généreux.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. L'avis est défavorable pour les amendements II-CF898 et II-CF920. Dans le principe, nous soutenons tous les autres, avec une préférence pour le II-CF1823 de M. Lahais, qui rétablit les crédits du fonds vert à leur niveau de 2024 ; à défaut, nous privilégions le II-CF2409 de la commission des affaires économiques.

M. le président Éric Coquerel. Chaque année ou presque, le fonds vert est rabouté, alors que son effet sur les investissements des collectivités territoriales est un multiplicateur de cinq et qu'il est impératif que les collectivités investissent beaucoup dans la transition écologique. La coupe drastique des crédits du fonds est lunaire, donc j'aimerais que ces amendements soient adoptés.

La commission rejette successivement les amendements II-CF898 et II-CF920.

L'amendement II-CF535 tombe.

La commission adopte l'amendement II-CF1823.

Les amendements II-CF1634, II-CF1677, II-CF669, II-CF536, II-CF428, II-CF2409, II-CF1833, II-CF550 et II-CF161 tombent.

L'amendement II-CF670 de Mme Lisa Belluco est retiré.

L'amendement II-CF549 de M. Maxime Laisney tombe.

Amendement II-CF1629 de M. Stéphane Delautrette

M. Stéphane Delautrette (SOC). Cet amendement vise à rehausser de 450 millions d’euros le montant des aides au déploiement du tri à la source des biodéchets que touchent les collectivités. Cet effort est nécessaire pour atteindre l’objectif fixé par la loi Agec du 10 février 2020, car les collectivités n’agiront pas seules.

Suivant l’avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission adopte l’amendement II-CF1629.

Amendement II-CF1588 de Mme Julie Laernoès, amendements II-CF1631 et II-CF1362 de M. Gérard Leseul (discussion commune)

Mme Julie Laernoès (EcoS). La commission du développement durable et de l’aménagement du territoire a reçu le président de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et celui de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), qui ont fait part de leurs préoccupations vis-à-vis de la réforme de la gouvernance de la sûreté nucléaire et des moyens budgétaires que leur accordera la loi de finances. La sûreté nucléaire, déjà fragilisée, ne peut pas subir de ponction budgétaire : il manque 23 millions par rapport aux besoins évalués, montant qu’il me semble essentiel d’octroyer.

M. Gérard Leseul (SOC). En commission du développement durable, nous nous sommes opposés à la fusion entre l’ASN et l’IRSN. Lors de leur audition, les responsables de ces organismes ont laissé entendre que les crédits qui leur étaient alloués étaient nettement insuffisants. Par ailleurs, l’un d’eux nous a affirmé que la date prévue pour la fusion – le 1^{er} janvier – semblait totalement illusoire. C’est pourquoi nous demandons, par ailleurs, un report de l’opération. Nous proposons, par ces amendements, d’augmenter les dotations budgétaires en faveur de la sûreté nucléaire.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Ces amendements traitent de deux questions distinctes. La première est la date d’entrée en vigueur de la fusion. Le président de la nouvelle autorité, dont la nomination, je le rappelle, a été approuvée par le Parlement, souhaite que cet organisme prenne naissance le 1^{er} janvier prochain. Les choses ont été organisées dans cette perspective ; il est important de respecter le calendrier. La seconde question est celle des moyens budgétaires, qui doivent être en adéquation avec les nouvelles missions. La dotation prévue en faveur de la nouvelle autorité est supérieure de 20 millions à la somme des budgets de l’ASN et de l’IRSN. Nous aurons l’occasion d’approfondir la question. Je m’en remets à la sagesse de la commission.

La commission adopte l’amendement II-CF1588.

Les amendements II-CF1631, II-CF1632 et II-CF537 tombent.

Contre l’avis de M. David Amiel, rapporteur spécial, la commission adopte l’amendement II-CF538 de M. Maxime Laisney, rapporteur pour avis.

L’amendement II-CF534 de Mme Clémence Guetté tombe.

*Suivant l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement II-CF555 de M. Maxime Laisney, rapporteur pour avis.*

*Les amendements II-CF880 et II-CF1638 **tombent**.*

*Contre l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission **rejette** l'amendement II-CF859 de Mme Lisa Belluco.*

*Les amendements identiques II-CF2404 et II-CF533 **tombent**.*

Amendement II-CF1139 de M. Emmanuel Fernandes

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Sur le site de StocaMine, dans le sud de l'Alsace, 42 000 tonnes de déchets toxiques sont enfouies à une distance de 500 mètres de la plus grande nappe phréatique d'Europe. Par cet amendement transpartisan, cosigné par Hubert Ott, du groupe Dem, Sandra Regol, du groupe Écologiste et Thierry Sother, du groupe Socialistes, nous souhaitons faire en sorte que les crédits de 31 millions soient alloués non à l'enfouissement de ces déchets mais à leur déstockage. En effet, 8 millions de personnes consomment cette eau potable et les générations futures souffriront de cette pollution. Les déchets doivent être triés et renvoyés vers les filières correspondantes afin de sauvegarder la plus grande ressource en eau d'un seul tenant d'Europe.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Nous débattons de cette question régulièrement mais je rappelle que, depuis des années, les gouvernements, toutes tendances confondues, ont privilégié la solution du confinement. Les travaux ont commencé cette année. Avis défavorable. Il est essentiel, cela étant, que le nouveau gouvernement exprime sa position sur le fond du dossier.

M. Hubert Ott (Dem). Je connais bien la question car je vis à proximité du site. Je m'en suis entretenu avec Christophe Béchu à plusieurs reprises. La situation n'a pas évolué. La moindre des précautions serait de provisionner en attendant la décision du tribunal, qui pourrait fort bien se prononcer en faveur du déconfinement. En effet, trois décisions de justice antérieures ont dénié le droit au confinement, ce qui devrait nous conduire à nous interroger. Les élus composant la collectivité européenne d'Alsace se sont prononcés très majoritairement en faveur de la sortie des déchets, qui se trouvent à 600 mètres de fond. Rien n'est sûr en ce qui concerne le cuvelage. Tous les experts nous ont dit clairement que cette pollution, dramatique, se produira si nous n'adoptons pas les mesures minimales de précaution. Aujourd'hui, nous insultons l'avenir. C'est un dossier qui nous pourrit l'existence depuis le début du stockage, en 1997. Depuis l'incendie de 2002, la démonstration a été faite que les choses ne se sont jamais déroulées comme prévu.

Mme Sandra Regol (EcoS). Une chose est certaine : la plus grande nappe phréatique d'Europe, qui alimente 8 millions de personnes, sera polluée. La seule question est de savoir quand. Nous proposons qu'à tout le moins, l'État constitue une provision suffisante pour

commencer le déstockage. Si le tribunal conclut que la mise en danger est excessive et qu'il faut déstocker, nous devons être en mesure de réagir. L'eau est une ressource fondamentale. Nous ne proposons pas une charge excessive, mais un investissement vital.

La commission adopte l'amendement.

Les amendements II-CF427, II-CF1655 et II-CF1824 tombent.

Contre l'avis de M. David Amiel, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-CF1653 de M. Fabrice Roussel.

Amendement II-CF1530 de M. François Gernigon

M. François Gernigon (HOR). Dans les années 1960 et 1970, le plan « 1 000 piscines » a eu pour objet de favoriser la construction de bassins afin de développer l'apprentissage de la nage. Les piscines sont des lieux essentiels, notamment dans le tissu rural. Toutefois, ces équipements sont aujourd'hui obsolètes et très énergivores ; ils représentent des coûts insupportables pour les petites collectivités. Dans le Maine-et-Loire, en milieu rural, deux piscines ont déjà fermé et deux sont sur le point de connaître le même sort, car les collectivités tiennent à bout de bras leur restauration. Or, rappelons-le, 500 enfants sont victimes de noyades chaque année. Il est donc essentiel de maintenir cet apprentissage, surtout en milieu rural.

À cette fin, il est urgent de créer un fonds spécifique dédié à la rénovation ou à la reconstruction des piscines. L'objectif est d'accompagner les collectivités par l'octroi de subventions pouvant couvrir jusqu'à 80 % des investissements nécessaires, à la condition que ceux-ci favorisent la production et l'autoconsommation d'énergies vertes et une bonne utilisation de l'eau. Le Gouvernement devra préciser ces critères. Pour financer ce fonds, je vous propose de transférer 50 millions d'euros du programme *Expertise, information géographique et météorologie* vers le programme, nouvellement créé, *Rénovation écologique des piscines rurales*. Cette somme permettra de mener de premières études en 2025, sur la base desquelles nous pourrions accompagner les collectivités dans le projet de loi de finances pour 2026.

M. Tristan Lahais, rapporteur spécial. Avis défavorable. L'État n'a pas pour mission d'accompagner directement, par un fonds spécifique, la rénovation de piscines, laquelle relève d'abord de la responsabilité des collectivités territoriales. Cela étant, nous avons abondé tout à l'heure le fonds vert à hauteur de 1,5 milliard, ce qui permettra de rénover les équipements sportifs communaux.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF1630 de M. Gérard Leseul

M. Gérard Leseul (SOC). Cet amendement fait écho à une proposition de loi que nous venons de déposer, qui vise à renforcer le contrôle et la sécurité des sites industriels.

Nous avons tous en mémoire l'incendie de Lubrizol, en 2013, survenu dans mon département de la Seine-Maritime. Nous proposons la création d'une autorité de contrôle et de surveillance de l'ensemble des sites Seveso. À l'heure actuelle, cette surveillance est assurée en partie par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), mais elle est insuffisante. Nous proposons de doter cette nouvelle autorité d'un budget de 40 millions.

Contre l'avis de M. Tristan Lahais, rapporteur spécial, la commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur spécial David Amiel, la commission rejette l'amendement II-CF558 de M. Maxime Laisney, rapporteur pour avis.

Amendements II-CF557 de Mme Anne Stambach-Terreiroir et II-CF1157 de Mme Sandrine Rousseau (discussion commune)

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Avis favorable. Il serait en effet utile de créer un fonds destiné à soutenir les refuges pour les cétacés marins.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CF1826 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Cet amendement vise à créer un fonds, doté d'une enveloppe relativement modeste – 2,5 millions –, pour favoriser l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte. Nous proposons de créer à cette fin un nouveau programme, intitulé *Fonds d'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte*. Les experts sont formels : nous ne sommes pas prêts et nous devons nous armer financièrement pour faire face aux conséquences de ce phénomène. Le Cerema nous a d'ailleurs alertés au sujet de la baisse de ses moyens. L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) soulignent, quant à elles, que les inventaires du Cerema à 2050 et le calibrage des règles d'accompagnement proposées par la mission conduisent à une évaluation à 250 millions d'euros sur les 25 prochaines années.

La commission rejette l'amendement.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote des rapporteurs spéciaux sur les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Mme Eva Sas, rapporteure spéciale. Au vu des amendements adoptés, notamment du rétablissement du fonds vert et des aides en faveur des énergies renouvelables et des mobilités durables, nous donnerons un avis favorable sur ces crédits.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Ce soir, nous avons entendu beaucoup d'éloges à l'égard de la politique d'Élisabeth Borne et de Gabriel Attal au sujet du fonds Vert, du pass rail, du leasing ou du bonus écologique, pour ne citer que ces dispositifs. Je regrette toutefois que ces compliments n'aient pas été exprimés aussi fortement lors de l'examen des

PLF précédents. Au terme de nos travaux, les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ont connu une augmentation de 11 à 12 milliards – on ne parvenait d’ailleurs plus à voter les amendements, faute de crédits disponibles. Je le regrette, car on avait obtenu des avancées. S’agissant du bonus écologique, nous étions nombreux à dire que la copie initiale n’était pas satisfaisante. Las, les montants auxquels nous sommes parvenus sont complètement déraisonnables, ce qui me conduit à émettre un avis défavorable.

M. Matthias Renault, rapporteur spécial. Concernant le programme *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*, je me félicite que les crédits de la SNSM aient été rétablis. Toutefois, mon amendement ne représentait que 3 millions d’euros, qui pèsent peu face aux milliards qui ont été dépensés. Si je suis satisfait des crédits du programme 205, j’émettrai un avis défavorable sur les crédits de la mission.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Nous étions partis de peu et sommes arrivés à un petit peu plus : je pense, par exemple, au ticket climat, à l’AFITF, aux SERM et à l’ART. Je regrette toutefois que les amendements relatifs au transport ferroviaire n’aient pas été adoptés alors qu’ils ne faisaient que reprendre les promesses faites par le précédent gouvernement. Même si nous n’avons pas obtenu une victoire complète et que cela ne correspond pas au programme que nous aurions pu appliquer si nous étions au Gouvernement – et que nous mènerons quand nous y serons –, j’émettrai un avis favorable sur les crédits de la mission.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Matthias Renault (RN). Nous ne pouvons pas voter un budget qui a été détricoté à coups de milliards d’euros.

M. David Amiel (EPR). Pour les raisons que j’ai précédemment exposées, nous voterons contre ces crédits.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous avons réussi à gagner non pas 12 mais 15 milliards d’euros et voterons, en conséquence, pour ce budget.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Nous avons augmenté de nombreux crédits en faveur de la transition écologique, qu’il s’agisse du fonds vert, du train, de l’aide à l’achat de véhicules électriques ou du chèque énergie, pour ne citer que ces exemples. Nous avons réparé un certain nombre de dégâts mais aussi investi en faveur de la transition écologique. Nous voterons pour ces crédits.

Mme Véronique Louwagie (DR). On a assisté à un détricotage complet de la mission. Les programmes relatifs à l’énergie étaient abondés à hauteur de 9,5 milliards d’euros, le programme *Infrastructures et services de transports* était doté de 6,7 milliards, le programme *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*, quant à lui, était financé à hauteur de 353 millions. La mission *Écologie, développement et mobilité durables*, dans son ensemble, se voyait attribuer 20,5 milliards d’euros. Or, il semblerait que 15 milliards d’euros supplémentaires aient été votés, ce qui représente un montant démesuré au regard du niveau des programmes – un certain nombre d’amendements n’ont d’ailleurs pas pu être défendus, faute de crédits. Nous voterons donc contre les crédits de la mission.

Mme Julie Laernoës (EcoS). Nous avons voté un certain nombre d’amendements importants, même si nous n’avons pas pu obtenir tout ce que nous souhaitions – nous pouvons nourrir des regrets, en particulier, au sujet du fonds Chaleur. L’esquisse du Gouvernement était très préoccupante, puisqu’on avait l’impression que c’était à l’écologie que l’on faisait

porter une grande partie de l'austérité budgétaire. Compte tenu de l'augmentation substantielle des crédits en faveur de politiques essentielles, comme le chèque énergie ou le fonds vert, nous voterons en faveur de ce budget.

M. Didier Padey (Dem). Le déséquilibre notable, de l'ordre de 15 milliards d'euros, auquel on est parvenu nous conduira à voter contre ces crédits.

M. le président Éric Coquerel. Nous avons retreicoté un budget. Si l'on met de côté le transfert obligatoire aux producteurs d'énergie renouvelable, le budget de l'écologie était en diminution de 16 %, laquelle s'ajoutait aux annulations de crédits de 2024, notamment sur le fonds vert. Monsieur Amiel, nous avons approuvé non pas la politique de Mme Borne, mais, pour ainsi dire, ses effets d'annonce, notamment dans le domaine ferroviaire. Nous avons voté des crédits de 3 milliards d'euros en faveur du rail, mais il n'y avait pas eu la moindre amorce de la nouvelle donne ferroviaire à 100 milliards – ce constat peut aussi être dressé pour les trains de nuit, le fret et d'autres mesures dans le domaine des transports.

En matière écologique, nous aurions pu faire mieux encore. Qu'il s'agisse du fonds vert, des opérateurs – dont on a évité, pour certains, une diminution catastrophique de la dotation –, des canalisations en eau, du fonds Chaleur ou encore de l'isolation thermique, les crédits votés étaient indispensables. Pour reprendre un terme qui a été employé, ce qui est « déraisonnable », c'est de ne pas prendre des dispositions de nature à atténuer le réchauffement climatique, alors que l'on annonce une augmentation de la température de la Terre de 3,1 degrés d'ici à 2100. Les crédits que nous avons obtenus sont presque à la hauteur des enjeux. Pour ma part, je voterai en faveur de ce budget.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables **modifiés**.*

Article 45 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

Amendements II-CF2111, II-CF2113, II-CF2114 et II-CF2109 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Ces amendements, qui ne coûtent rien, permettent de mesurer les performances en matière écologique, ce qui nous manque peut-être, parfois, pour convaincre.

L'amendement II-CF2111 vise à créer un indicateur de performance pour mesurer la satisfaction des usagers à l'égard des services de transport nationaux, concernant le confort, l'accessibilité et la qualité du service.

L'amendement II-CF2113 a pour objet de mesurer la résilience des infrastructures ferroviaires et routières face aux événements climatiques. Ces informations nous permettraient d'anticiper les évolutions et d'adopter des dispositions législatives et financières pour y remédier avant d'arriver à une situation catastrophique – si l'augmentation de la température moyenne atteignait 4 degrés, nous ne serions plus sur cette planète pour en parler.

L'amendement II-CF2114 vise à instaurer un indicateur mesurant la réduction des émissions de CO₂ par mode de transport. Il ne suffit pas, en effet, de s'assigner des objectifs de baisse de ces émissions d'ici à 2030 ou à 2050, encore faut-il pouvoir les mesurer et s'assurer que les engagements pris sont respectés.

L'amendement II-CF2109 a pour objet de mesurer l'impact des petits projets d'infrastructures – dont le montant n'excède pas 20 millions d'euros – pour réaliser au meilleur coût des projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transport. La question se pose en particulier pour les zones rurales et peu denses. Bien que ces projets représentent des investissements modestes, ils jouent un rôle stratégique en matière d'accessibilité des territoires et contribuent à réduire les inégalités en facilitant l'accès aux services essentiels. Des annonces ont été faites récemment au sujet d'un mouvement potentiel de gilets jaunes, qui pourraient à nouveau s'affirmer sur ces questions.

*La commission **adopte** successivement les amendements.*

Amendement II-CF854 de M. Damien Girard

M. Matthias Renault, rapporteur spécial. Avis défavorable. Nous ne sommes pas certains de comprendre le sens que vous voulez donner à ce nouvel indicateur. De surcroît, il existe déjà un objectif de performance intitulé « Renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement ».

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

Article 60 : Réforme du chèque énergie

Amendements de suppression II-CF2405 de la commission des affaires économiques, II-CF2510 de la commission du développement durable, II-CF559 de Mme Claire Lejeune, II-CF1584 de Mme Julie Laernoës, II-CF1618 de M. Denis Fègné et II-CF1771 de Mme Marie-Noëlle Battistel

M. Maxime Laisney, rapporteur pour avis. L'amendement II-CF2405 vise à supprimer l'article 60, car il n'assure pas l'attribution automatique du chèque énergie. Sa suppression n'entraînerait pas pour autant le retour à l'automatisme. Aussi, j'invite le Gouvernement à trouver une solution pour revenir au versement automatique.

Mme Julie Laernoës (EcoS). Nous savions que l'automatisme allait disparaître lors de la suppression de la taxe d'habitation. Le Gouvernement savait depuis sept ans qu'il fallait réformer les modalités d'attribution du chèque énergie. Le non-recours des personnes précaires à ce chèque et à d'autres aides est très élevé. La réforme impose la saisie, sur une plateforme numérique, du numéro de livraison de l'électricité, du numéro fiscal et de toute une série de justificatifs, dont on sait bien que, dans un certain nombre de cas, ils ne seront pas fournis. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'article. Nous demandons au Gouvernement de revenir avec une copie satisfaisante pour permettre l'automatisme du versement du chèque énergie.

M. David Amiel, rapporteur spécial. Je partage les propos de M. Laisney. Nous nous trouvons dans une situation paradoxale, puisque, depuis que la taxe d'habitation a été supprimée, on ne peut plus bénéficier de l'automatisme, la base de données sur laquelle on s'appuyait pour délivrer le chèque énergie ayant disparu. On ne peut pas se fonder uniquement sur les déclarations fiscales puisque le foyer fiscal, au sens de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la déclaration de l'impôt sur le revenu, ne recouvre pas la même réalité que le ménage, au sens du chèque énergie : c'est notamment la question de la cohabitation qui est en jeu. Il faut donc trouver une solution. Cela étant, il ne me paraît pas satisfaisant de supprimer l'article et de dire au Gouvernement qu'il n'a qu'à revenir avec une solution. En notre qualité de législateurs, nous sommes coresponsables de la politique publique : lorsque nous supprimons des articles, il nous revient de proposer d'autres possibilités. Pour cette raison, je serai défavorable à la suppression de l'article. Je travaille, personnellement, sur cette question, et j'invite tous les collègues qui réfléchissent sur le sujet à ce que nous mettions nos forces en commun pour élaborer le mécanisme le plus automatique possible, afin de lutter contre le non-recours. Le Gouvernement a beaucoup avancé sur le versement à la source concernant d'autres aides sociales. C'est un chantier essentiel sur le plan de la justice

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article 60 est **supprimé** et les amendements II-CF1719, II-CF806 et II-CF620 **tombent**.*

Après l'article 60

Amendement II-CF1512 de M. Jean-Luc Fugit

M. Jean-Luc Fugit (EPR). Cet amendement vise à réformer en profondeur l'encadrement des actifs de production d'électricité renouvelable, en permettant à ceux qui se trouvent sous complément de rémunération ou contrat d'obligation d'achat de basculer en cours de vie vers les contrats de gré à gré, aussi dénommés PPA. En effet, compte tenu des investissements massifs qui y sont liés, la défossilisation de l'industrie française exige que les acteurs puissent sécuriser leur approvisionnement électrique à long terme. Or les PPA sont très peu développés sur le marché de l'électricité français, ce qui bloque la structuration de projets et l'engagement d'investissements pourtant essentiels pour atteindre nos objectifs climatiques et industriels à l'horizon 2030-2035. Par la construction de ce nouveau dispositif, nous pourrions créer en France un marché compétitif pour les industriels électro-intensifs grâce à un plafonnement du prix. Nous apporterons également de la stabilité au marché de l'électricité français en faisant échapper une part des volumes d'électricité renouvelable à l'exposition aux fluctuations du marché de gros.

*Suivant l'avis de M. David Amiel, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF2108 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. L'amendement vise à interdire le financement de nouveaux projets routiers et autoroutiers par l'AFITF afin de réorienter les crédits vers les infrastructures durables. Loin de résoudre les problèmes de mobilité, les projets routiers ou autoroutiers aggravent la dépendance à la voiture individuelle, augmentent les émissions de gaz à effet de serre et participent à l'artificialisation des sols.

Les financements de l'AFITF doivent être cohérents avec nos engagements climatiques et plus conformes aux attentes des citoyens.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Les amendements identiques II-CF430 de M. Sylvain Carrière et II-CF662 de Mme Marie Pochon **tombent**, de même que l'amendement II-CF673 de Mme Lisa Belluco.*

Amendement II-CF623 de Mme Lisa Belluco

M. Nicolas Thierry (EcoS). L'amendement a pour objet d'interdire aux agences de l'eau de financer les mégabassines. Actuellement, elles prennent en charge la moitié du coût des projets. À raison de 4 millions par bassine et 300 construites ou en construction, cela représente près de 600 000 euros d'argent public provenant essentiellement des redevances dont s'acquittent les particuliers. Nous payons collectivement pour que certains s'approprient l'eau et l'argent public.

Le Gouvernement a déposé un amendement visant à opérer une ponction de 130 millions sur les agences de l'eau. Nous y sommes totalement opposés tant il va à rebours du plan Eau présenté par le Président de la République. Si l'amendement venait malheureusement à être adopté, autant que les crédits restants servent à protéger les cours d'eau ainsi qu'à fournir une eau potable à tous les Français et non à déployer des mégabassines.

*Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF431 de M. Sylvain Carrière

M. Bérenger Cernon (LFI-NFP). Il s'agit de demander un état des lieux annuel de l'activité de fret ferroviaire en France incluant une analyse du lien entre les investissements publics et la quantité de marchandises transportées par kilomètre.

La casse du fret ferroviaire est en cours : après l'ouverture à la concurrence, le plan de discontinuité achèvera de tuer Fret SNCF, sans qu'à aucun moment un bilan ne soit tiré des décisions qui ont été prises. Il est grand temps de s'y arrêter.

La part du fret ferroviaire n'a jamais été aussi faible alors qu'il s'agit du mode de transport le plus écologique. La faute en incombe à l'État qui ne soutient pas suffisamment cette alternative aux camions pour le transport de marchandises.

*Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission **adopte** l'amendement.*

Budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

Article 43 et état C : Crédits des budgets annexes

Amendement II-CF435 de Mme Clémence Guetté

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Il est impératif de lutter contre les nuisances générées par le trafic aérien aux abords des aéroports.

Dans ma circonscription de Seine-et-Marne qui longe l'aéroport Charles-de-Gaulle, mes administrés perdent jusqu'à trois ans d'espérance de vie à cause de ces nuisances. Le seuil de tolérance des organismes aux mouvements annuels d'avions, fixé à 250 000, a été largement dépassé depuis plusieurs années : nous sommes à 440 000. Comme si cela ne suffisait pas, le trafic est censé augmenter, y compris la nuit. Un couvre-feu serait un minimum. On sait que c'est principalement sur le sommeil que le bruit des avions a des effets néfastes.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. Je suis favorable à l'amendement mais ne serait-il pas plus pertinent d'affecter à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) les crédits que vous destinez à la création d'un nouvel organisme, puisqu'elle exerce les mêmes missions ?

Je suis parfaitement consciente des difficultés que vivent les riverains d'aéroports. Tous les députés de circonscriptions accueillant des aéroports sont d'ailleurs sollicités.

L'Agence de la transition écologique (Ademe) avait estimé à 6,1 milliards d'euros le coût sanitaire du trafic aérien à cause duquel plus de 2 millions de nos concitoyens sont exposés à des niveaux sonores supérieurs aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP). Force est de constater que l'ACNUSA ne fonctionne pas. J'ai été élevé dans un bruit permanent. Seule une nouvelle entité dédiée pourra aider véritablement les riverains qui n'ont jamais eu droit au silence.

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale. L'ACNUSA est dédiée au contrôle des nuisances aéroportuaires. Qu'elle ne fonctionne pas, j'en conviens puisque depuis le mois d'avril, elle n'a plus de directeur. Or les sanctions que peut prendre l'ACNUSA ne peuvent pas l'être en l'absence de directeur.

La commission adopte l'amendement.

La commission adopte les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens modifiés.

Compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

La commission adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale non modifiés.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Air France KLM

– M. Sébastien Justum, secrétaire général adjoint et directeur des affaires publiques et internationales

– M. Aurélien Gomez, directeur des affaires parlementaires et territoriales

Alliance 4F

– M. Frédéric Delorme *, membre du CODIR 4F, président de Rail Logistics Europe & de Fret SNCF

– M. Alexandre Gallo *, membre du CODIR 4F, président de DB Cargo France, président de l'AFRA

– M. Aurélien Barbé *, membre de l'Alliance 4F, délégué Général du GNTC

– Mme Florence Rodet, déléguée générale de l'Alliance 4F, présidente de Pur Conseil

Association transport et environnement

– Mme Diane Strauss, directrice

– M. Jérôme du Boucher, responsable aviation France

– M. Léo Larivière, responsable du plaidoyer en faveur de la transition automobile

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

– M. Philippe Gaboulaud, secrétaire général

– M. Arnaud Beck, secrétaire général adjoint et responsable communication

– Mme Tania Chemtob, directrice de compte

Autorité de régulation des transports (ART)

– M. Thierry Guimbaud, président

– M. Jordan Cartier, secrétaire général

DGAC

- M. Damien Cazé, directeur général
- M. Marc Borel, directeur général adjoint et directeur du transport aérien
- M. Édouard Gauci, adjoint à la secrétaire générale et sous-directeur des affaires financières et du contrôle de gestion
- M. Frédéric Guignier, directeur des services de la navigation aérienne par intérim
- Mme Pauline Metz, conseillère technique au pôle des affaires réservées territoriales au cabinet du directeur général

Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

- M. Rodolphe Gintz, directeur général
- Mme Sandrine de Lahondes, sous-directrice du budget
- M. Nicolas Bina, conseiller élus et communication

Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB) *

- M. Thibault Quéré, directeur du plaidoyer

Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM) *

- M. Laurent Timsit *, délégué général

Fédération nationale des transports routiers (FNTR) *

- Mme Florence Berthelot *, déléguée générale

Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) *

- M. Michel Quidort, vice-président

Groupe SNCF

- M. Jean-Pierre Farandou *, président-directeur général
- M. Laurent Trévisani *, directeur général délégué stratégie et finance
- Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Groupement des autorités responsables de transport (GART)

- M. Alexandre Magny, directeur général
- Mme Florence Dujardin, directrice des affaires économiques et financières

Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS)

– Mme Yannick Assouad, vice-présidente exécutive Thales Avionics ; présidente du comité de pilotage du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC)

- Général Frédéric Parisot *, délégué général du GIFAS
- M. Baptiste Voillequin, directeur GIFAS R&D, espace et environnement
- M. Jérôme Jean, directeur des affaires publiques

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

- M. Saïd Ahamada, directeur général
- Mme Sandrine Venera, secrétaire générale des missions et des partenariats

Mobilians

- Mme Dorothée Dayraut Jullian, directrice des affaires publiques
- M. Louis Cadou, chargé des relations extérieures et institutionnelles

Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)

- M. Jean Marc Rivera, délégué général

Réseau action climat

- M. Alexis Chailloux, responsable aérien et ferroviaire

Rue de l'avenir

- Mme Anne Faure, présidente
- M. Vincent Chas, délégué général

Société des grands projets (SGP)

- M. Jean-François Monteils *, président
- M. Frédéric Bredillot *, membre du directoire
- M. Deniz Boy, directeur délégué aux affaires publiques

Union des entreprises transport et logistique de France (TLF)

- M. Olivier Poncelet *, délégué général
- Mme Olga Alexandrova, directrice déléguée au pôle terrestre

Union des transports publics et ferroviaires (UTPF)

- Mme Florence Sautejeau *, déléguée générale
- M. Jean-Philippe Peuziat, directeur des affaires publiques
- Mme Stéphanie Lopes d’Azevedo, directrice des affaires économiques, techniques et prospective
- M. Charles-Édouard Roehrich, chargé de mission affaires institutionnelles

Voies navigables de France (VNF)

- Mme Cécile Avezard, directrice générale
- Mme Muriel Mournetas, chargée des relations institutionnelles
- M. Régis Bac, directeur juridique, économique et financier

60 millions de piétons

- M. Claude Birenbaum *, président
- M. Christian Machu *, secrétaire général.

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