



... le projet de loi de finances pour 2024 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

« PLF 2024 : TRANSFORMER L'ESSAI »

Réunie le 29 novembre 2023, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur pour avis **Philippe Tabarot**, a émis un **avis favorable** aux **crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes** inscrits au **projet de loi de finances (PLF) pour 2024**, sous le **bénéfice de l'adoption de 8 amendements**.

Si la commission se félicite de la **hausse des moyens consacrés aux infrastructures de transport**, elle s'inquiète des modalités de financement des différentes annonces du Gouvernement, qui **reposent encore sur de nombreuses inconnues**. Les recettes de l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France)**, de même que les moyens des **autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** qui sont en **asphyxie financière**, nécessitent d'être sécurisées compte tenu des besoins colossaux à venir, tant en infrastructures qu'en exploitation.

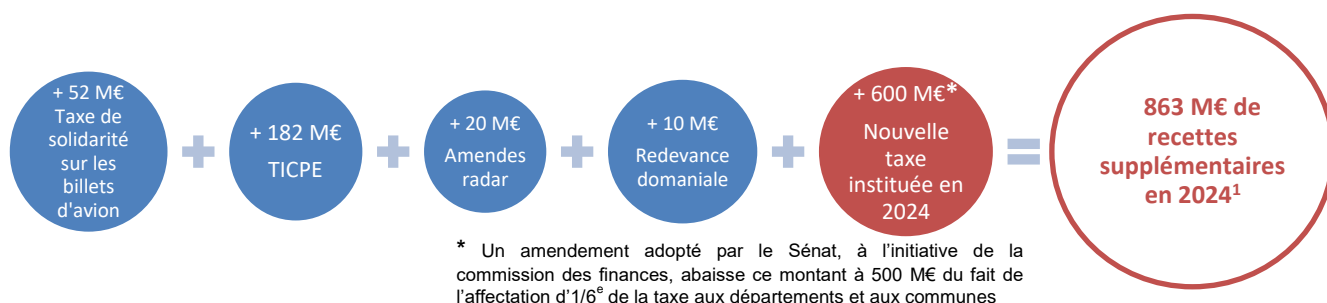
Des investissements d'une ampleur considérable doivent bénéficier au réseau ferroviaire, ne serait-ce que pour **enrayer la spirale de paupérisation du réseau** et **engager enfin une véritable stratégie de modernisation**. Concernant le **transport fluvial**, si la commission salue la **stabilisation de la trajectoire d'emplois de Voies navigables de France (VNF)**, les besoins en matière de régénération et de modernisation du réseau fluvial restent massifs. Quant au **transport maritime**, la commission appelle des **moyens ambitieux** en faveur de la **décarbonation** du secteur.

Enfin, il est temps de mettre au point une **feuille de route claire** avec des **engagements précis** de l'État sur les **conditions de financement** du « *Plan d'Avenir sur les transports* » (100 milliards d'euros jusqu'en 2040), annoncé par la Première Ministre en février 2023 à la suite de la remise du rapport du **Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI)**.

1. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : DES RESSOURCES INCERTAINES, UN MODÈLE QUI TÂTONNE

A. L'AFIT FRANCE : UN MODÈLE DE FINANCEMENT TOUJOURS FRAGILE, EN DÉPIT D'UNE HAUSSE PRÉVISIONNELLE DES RECETTES POUR 2024

Le PLF prévoit, pour 2024, un **montant de recettes prévisionnelles** pour l'**Afit France** s'élevant à **4,57 Mds€**, soit une hausse de 863 M€ par rapport à l'année en cours. Cette hausse provient à près de **70 %** de la création d'une **nouvelle taxe portant sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance** (article 15 du PLF).



Source : DGITM et Afif France


Néanmoins, cette hausse des recettes ne suffira pas à **sécuriser le modèle de financement de l'agence**, alors même que celle-ci doit assurer le financement de **projets d'infrastructures stratégiques** dans les prochaines années (Tunnel Lyon-Turin et Canal Seine-Nord Europe). En effet, ses **recettes demeurent incertaines** à plusieurs titres.

Amendes radar	Contribution volontaire exceptionnelle	Nouvelle taxe sur l'exploitation d'infrastructures de transport de longue distance
<ul style="list-style-type: none">• l'Afit France est la dernière bénéficiaire des amendes radar, par ordre de priorité• un produit incertain, déterminé et versé tardivement chaque année• 250 M€ prévus pour 2024	<ul style="list-style-type: none">• les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) contestent ce versement depuis 2021• 60 M€ par an font défaut au budget de l'Afit France• des contentieux en cours entre l'État et les SCA	<ul style="list-style-type: none">• un produit attendu de 500 à 600 M€ pour 2024, prélevé sur le résultat d'exploitation des SCA et des plus grands aéroports• une solidité juridique incertaine, un sérieux risque de contentieux

Le rapporteur salue la volonté traduite par **l'article 15 du PLF pour 2024** d'allouer des moyens supplémentaires au financement des infrastructures de transport – à commencer par le transport ferroviaire qui devrait bénéficier de 60 % des dépenses de l'Afit France (en CP) l'année prochaine –, il regrette la **méthode choisie par le Gouvernement** qui ne permet toujours pas d'avoir **l'assurance d'une recette pérenne pour l'agence**.

Prenant acte de l'amendement [I-213](#) de la **commission des finances** visant à **allouer 1/6 du produit de la future taxe**, respectivement, aux **communes** et aux **départements**, la commission a adopté un **amendement I-1082** visant à **relever de 100 M€ la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'agence en 2024** pour lui garantir le financement qui lui a été promis.

B. AOM : UN « CHOC D'OFFRE » EN MATIÈRE DE MOBILITÉS DU QUOTIDIEN À FINANCER

 Les AOM vont devoir faire face à des **dépenses massives** dans les **prochaines années** dans le domaine des **transports**. Le déploiement rapide des **zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** et les **impératifs de décarbonation** du secteur vont en effet rendre nécessaire un développement considérable des infrastructures et services de mobilité, tout en assurant le **verdissement des flottes de transport collectif**. Ainsi que le résume l'association Régions de France, les **régions**, dont **47 % des budgets sont consacrés aux mobilités**, sont confrontées à un **effet ciseau** du fait de l'augmentation de la demande de trafic, d'une part, et de l'inflation structurelle, d'autre part.

Afin d'accompagner le **déclenchement** d'un « **choc d'offre** » de mobilités, la commission a adopté :

- un **amendement I-1083** visant à permettre un **relèvement du taux plafond du versement mobilité (VM) de 1,75 à 1,85 points** dans les **quatre agglomérations** (Lyon, Marseille, Strasbourg et Rouen) ayant mis en place une **ZFE-m** du fait de dépassements réguliers des normes de qualité de l'air. Il s'agit, en outre, de **favoriser une égalité de traitement** avec le **Grand Paris**, le PLF prévoyant par ailleurs un relèvement du VM à Paris et dans la petite couronne. Cet amendement n'a pas été adopté en séance publique.
- un **amendement I-1077** visant à **abaisser le taux de TVA sur les transports collectifs du quotidien à 5,5 %**, afin de **donner davantage de marges de manœuvre aux AOM**. Cet amendement a été **adopté en séance publique**, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances.

2. TRANSPORT FERROVIAIRE : DES INVESTISSEMENTS EN HAUSSE, MAIS UNE TRAJECTOIRE À PRÉCISER POUR INVERSER, À TERME, LA SPIRALE DE PAUPÉRISATION DU RÉSEAU

A. DES EFFORTS À CONSOLIDER SUR LE TEMPS LONG POUR PRÉSERVER LE RÉSEAU FERROVIAIRE



Budget de renouvellement de SNCF Réseau pour 2024

dont



Par rapport à la trajectoire du contrat de performance

La commission salue l'augmentation prévue par le PLF pour 2024 des crédits et des fonds de concours alloués au renouvellement du **réseau ferroviaire**, qui se traduit dans le **budget de renouvellement de SNCF Réseau**.

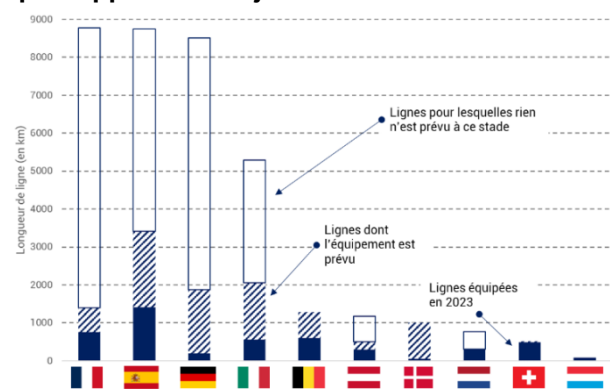
Un effort de **300 M€** en matière de régénération et de modernisation est en particulier consenti à la suite des annonces de la Première ministre, avec l'objectif d'investir, d'ici la fin du quinquennat, **1,5 Md€ par an supplémentaire pour le réseau**.

Ces **avancées** sont particulièrement **bienvenues**, compte tenu de l'**accélération du vieillissement du réseau**.

Pour autant, tout porte à croire que **cette augmentation des moyens n'est toujours pas à la hauteur de l'ambition française pour le transport ferroviaire**.

- D'abord, le contexte actuel d'**inflation renchérit fortement les coûts d'entretien et de régénération du réseau** ainsi que les **charges d'exploitation de SNCF Réseau**. Ainsi, pour la seule année 2022, l'indice du prix de l'acier pour la construction a augmenté de 19 %. Aussi, les 300 M€ supplémentaires doivent être mis en regard de l'impact de l'inflation sur les comptes de SNCF Réseau, qui pourrait atteindre plus de 500 M€ pour l'année 2023.
- Ensuite, il est probable, comme ce fut le cas pour le plan de relance, que les enveloppes supplémentaires soient mobilisées pour financer le **rattrapage d'investissements pluriannuels**, notamment en faveur des **trains Intercités**, qui pâtissent de conditions d'exploitation particulièrement dégradées.
- Enfin, les montants alloués à la **modernisation du réseau**, et plus particulièrement au déploiement du système de gestion du trafic européen (dit ERTMS) et de la commande centralisée du réseau (CCR), ne sont, pour l'heure, pas en mesure de permettre à la France de **rattraper le déficit d'investissement accumulé**.

État d'avancement du déploiement de l'ERTMS par rapport aux objectifs fixés à horizon 2030



Source : Autorité de régulation des transports (ART)

Compte tenu du retard pris par la France en matière de **modernisation** du réseau, la commission a adopté un amendement du rapporteur visant à allouer **100 millions d'euros supplémentaires à ce chantier**.

En définitive, **2024 sera une année décisive pour le réseau ferroviaire**. Elle marquera **soit un virage salutaire** qui permettra de **rompre la spirale de dégradation du réseau, soit la poursuite de la paupérisation du réseau** et du **décrochage de la France par rapport à ses voisins européens**.

La « **nouvelle donne ferroviaire** », dotée de **100 milliards d'euros d'ici 2040** et annoncée en février dernier par la Première ministre à la suite de la remise du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, laisse espérer que c'est bien **la première option** que privilégie le Gouvernement. Cela étant, **ce scénario**, et plus largement l'atteinte de nos objectifs de développement du mode ferroviaire, **supposent de réunir trois conditions**.

1) Définir une trajectoire claire de financement de long terme



Le transport ferroviaire repose sur une **infrastructure** particulièrement **complexe** qui doit pouvoir compter sur une **vision industrielle de long terme**. Or, le rapporteur a pu constater au cours de ses auditions préparatoires que ni le gestionnaire d'infrastructure, ni les opérateurs ferroviaires, ni les régions, pourtant au cœur de la mise en œuvre de la politique ferroviaire, **ne connaissent à ce jour la ventilation ni les modalités de financement des 100 Md€ déployés d'ici 2040**.

Afin de donner la **visibilité nécessaire** aux acteurs, la commission a adopté un amendement prévoyant la remise d'un **rapport du Gouvernement au Parlement**, d'ici au **30 juin 2024**, clarifiant les **modalités de financement des 100 Md€** prévus au profit du **ferroviaire** dans le cadre du « **Plan d'avenir pour les transports** » annoncé par la Première ministre en 2023.

Le **financement** des 300 M€ supplémentaires prévus pour 2024 pour le réseau ferroviaire (enveloppe qui devrait atteindre 1,5 Md€ d'ici 2027) repose pour l'heure sur l'affectation d'un montant complémentaire de **dividendes versés par la SNCF**, qui sont principalement issus des bénéfices de **SNCF Voyageurs**. Or, ainsi que le relève l'Autorité de régulation des transports (ART), cette situation **conduit**, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, à **créer un lien de dépendance entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique**. En outre, et compte tenu non seulement de ses **résultats fluctuants** mais aussi de ses **propres besoins d'investissement**, il serait peu opportun de faire reposer l'ensemble des nouveaux investissements seulement sur la SNCF.

2) Réviser le contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État

Avant même sa signature, au printemps 2021, la commission a alerté sur les insuffisances majeures et l'absence de vision du nouveau **contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État**. Ce contrat fera l'objet d'une **actualisation** en 2024, à laquelle devrait être **annexé**, comme le prévoit la [proposition de loi relative aux Serm](#), le **programme des investissements sur le réseau**. Cette **nouveauté**, introduite à l'initiative du Sénat, permettra très certainement de renforcer la transparence quant aux perspectives de travaux sur le réseau.



3) Donner au régulateur les moyens d'exercer ses missions



Année après année, **la commission s'inquiète des moyens limités accordés à l'ART**, dont le rôle est pourtant primordial pour le bon fonctionnement du système ferroviaire et la conduite, dans de bonnes conditions, de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs. **L'année 2024 ne fait malheureusement pas figure d'exception** : malgré une augmentation de la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ART de l'ordre de 1 M€, l'enveloppe reste largement insuffisante au regard des besoins, de telle sorte que **le régulateur doit prélever sur son fonds de roulement**. Ce fonds est aujourd'hui asséché, ce qui **menace la capacité de l'Autorité à investir et à aller au contentieux dans le cadre de ses missions**.

Afin de **donner davantage de marges de manœuvre à l'ART** et de lui **permettre d'exercer toutes ses missions en toute indépendance**, la commission a adopté un amendement visant à augmenter sa SCSP de 1 M€ supplémentaires.

B. DES SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES SOUS PRESSION

1. Transport ferroviaire de voyageurs : un contexte de hausses de péages et d'ouverture à la concurrence

L'année 2024 devrait être marquée par une **hausse des péages de l'ordre de 8 % sur l'activité conventionnée de voyageurs** et de **7,6 % sur l'activité non conventionnée de voyageurs**. Si cette croissance des tarifs permettra de **compenser partiellement** l'augmentation des impacts de l'inflation sur les coûts de SNCF Réseau, elle devrait néanmoins **peser sur les autorités organisatrices de la mobilité**, d'une part, et sur les **entreprises ferroviaires**, d'autre part.

La commission estime que la situation actuelle, qui **conjugue paradoxalement** un haut niveau de péages et la dégradation du réseau, suppose de **remettre à plat la question du financement de l'infrastructure ferroviaire**.

En outre, afin de soutenir les investissements des entreprises ferroviaires, la commission a adopté un amendement [I-1079](#) portant **création d'un suramortissement fiscal pour l'acquisition d'équipements ferroviaires peu polluants**, et notamment de **matériels roulants**. Cet amendement a été adopté en séance publique, avec un avis de sagesse de la commission des finances et contre l'avis du Gouvernement ([article 5 decies A](#)).

2. Fret ferroviaire : une dynamique positive menacée par la procédure engagée par la Commission européenne à l'encontre de Fret SNCF

À la suite de l'engagement, par la Commission européenne, d'une procédure formelle sur les conditions de financement de **Fret SNCF** sur la période 2007-2019, la commission s'inquiète de ce que le **plan de discontinuité interrompe la dynamique positive avec laquelle le secteur commençait tout juste à renouer**.

Aussi, afin de soutenir le développement du fret ferroviaire, et dans la continuité de l'objectif de **doublage de la part modale du transport ferroviaire** introduit dans la [loi « Climat et résilience »](#) à l'initiative de la commission, elle a adopté un amendement visant à **allouer 30 M€ à l'accélération du développement de services de wagon isolé afin d'en renforcer la viabilité économique**.

3. TRANSPORT FLUVIAL ET MARITIME : RELEVER LE DÉFI DE LA DÉCARBONATION TOUT EN PRÉSERVANT LA COMPÉTITIVITÉ DU SECTEUR

A. TRANSPORT FLUVIAL : UNE STABILISATION BIENVENUE DE LA TRAJECTOIRE D'EMPLOIS DE VNF, MAIS UNE AMBITION À CONFIRMER POUR LE RÉSEAU ET LES ENTREPRISES DU SECTEUR

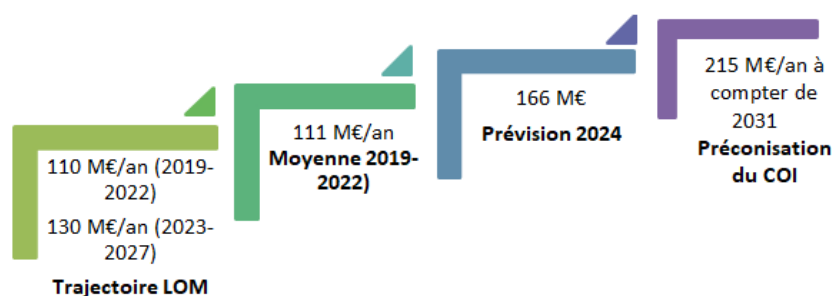


Après **quatre années de diminution consécutives**, le PLF pour 2024 prévoit enfin une **stabilisation du schéma d'emplois de Voies navigables de France (VNF)** pour 2024 (4 028 ETPT). Le rapporteur salue cette évolution, alors que VNF est fortement engagé en faveur de la **régénération et de la modernisation du réseau fluvial** et dans la préparation des **Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris**.

L'année **2023** est marquée par la première révision du **contrat d'objectifs et de performance (COP)** de VNF, signé en 2021 en application de la LOM, qui comprend une **trajectoire d'investissements en faveur du réseau fluvial à horizon 2030**. Si les efforts d'investissement déployés depuis trois ans sont à saluer, ils ne suffisent pas à résorber le **déficit d'entretien accumulé au fil des décennies précédentes**.

Dans ce contexte, le rapporteur estime nécessaire de **rehausser l'ambition en faveur de l'entretien et de la modernisation du réseau fluvial** à travers la **révision du COP**. Une montée en puissance des financements de l'Afit France serait prévue ; il suivra attentivement ce sujet, en lien avec les **préconisations** du COI.

Crédits de l'Afit France consacrés à la régénération et la modernisation du réseau fluvial



Source : DGITM et rapport du COI 2023

Enfin, le **transport fluvial** doit également répondre aux impératifs de décarbonation. Il importe donc de soutenir les entreprises fluviales dans cette transition, tout en leur assurant des **conditions de concurrence équitables** avec leurs homologues européens dans la perspective de la mise en service d'ici 2030 du **Canal Seine-Nord Europe**, comme le souligne **Entreprises fluviales de France (E2F)**.

Comme l'année passée, la commission a adopté un amendement [I-1078](#) visant à **doubler le plafond d'exonération des plus-values** réalisées sur les **cessions de navires fluviaux affectés à du transport de marchandises**, afin d'encourager le renouvellement des flottes des **entreprises fluviales**. Cet amendement n'a pas été adopté en séance publique.

B. DÉCARBONATION DU TRANSPORT MARITIME : UNE DYNAMIQUE FRAGILE, À REBOURS DES AMBITIONS FRANÇAISES ET EUROPÉENNES

1. Le verdissement des navires : il y a urgence à prévoir des moyens ambitieux et opérants



Alors que le **transport maritime** représente près de **3 % des émissions mondiales de CO₂**, la réglementation encadrant les émissions du secteur est en voie de **renforcement au niveau européen** (intégration du transport maritime au marché carbone prévue par le paquet « *Fit for 55* »).

Face à cette **ambition**, les **moyens déployés** sont loin d'être **suffisants**. Le transport maritime international repose aujourd'hui de manière quasi-exclusive sur les **énergies fossiles**, notamment le fioul lourd. Si des **technologies** (propulsion vélique) et **carburants alternatifs** se développent (GPL, hydrogène, électricité, biocarburants, etc.), leur degré de **maturité**, voire de **disponibilité**, est contrasté et les **coûts d'acquisition** demeurent élevés.

Si la publication d'une **feuille de route** sur la **décarbonation** du secteur en janvier 2023 est une **avancée**, le rapporteur appelle le **Gouvernement** à prévoir des **outils** et des **moyens financiers** adéquats pour accompagner cette transition.

Le rapporteur s'inquiète des **conséquences** de l'**article 5 octies du PLF**, introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale pour se conformer à un règlement européen du 23 juin 2023, qui revient à abaisser considérablement les **taux de déduction fiscale** du dispositif de « **suramortissement vert** » (article 39 *decies* C du CGI). De l'avis des **Armateurs de France**, la **modification proposée viderait le dispositif de sa portée**, alors qu'il **commençait enfin timidement à produire ses effets grâce à des ajustements opérés en loi de finances initiale (LFI) pour 2022**.

Le rapporteur appelle donc à ajuster le « suramortissement vert » de manière à maintenir les **équilibres** du dispositif actuel, tout en assurant la **conformité** au **nouveau cadre européen**. La commission se félicite de l'adoption de l'amendement [I-177](#) de la **commission des finances**, qui permet de préserver la portée du dispositif actuel.

2. Transition écologique des ports : un manque de visibilité sur le financement, des exigences renforcées par l'Union européenne

Le **règlement européen sur les infrastructures de carburants alternatifs** (dit « AFIR ») adopté en juillet 2023 prévoit des **obligations de déploiement de bornes de recharge électrique à quai** dans les **ports** à compter du **1^{er} janvier 2030**, pour certains types de navires et selon le nombre d'escales réalisées à l'année.



État des lieux et objectifs de déploiement du branchement électrique à quai dans les 5 GPM qui seraient concernés par le règlement AFIR



Équipements de branchement à quai déjà réalisés (ferries, croisière et porte-conteneurs)



Estimation des équipements à réaliser d'ici 2030

Source : DGITM

Cinq des six grands ports maritimes (GPM) métropolitains et douze ports décentralisés pourraient être concernés par ces obligations. De très lourds **investissements** sont déjà mis en œuvre pour le déploiement d'infrastructures de recharge à quai par les **GPM**, comme avait pu l'observer le rapporteur lors d'un **déplacement au GPM de Marseille** en mai 2023. Le rapporteur appelle à soutenir les ports dans cette transition avec des **moyens plus ambitieux** (seulement 175 M€ avaient été prévus dans le Plan de relance, désormais en grande partie consommés).

POUR EN SAVOIR +

- [Dossier législatif de la proposition de loi n° 749 \(2022-2023\) relative aux services express régionaux métropolitains](#)
- [Audition du 11 janvier 2023 de M. Patrice Vergriete, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France \(Afit France\)](#)
- [Audition du 27 juillet 2022 de M. Jean Castex, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France \(Afit France\)](#)



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs (Union Centriste)



Philippe Tabarot

Rapporteur

Sénateur des Alpes-Maritimes (Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

