

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2024

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2023,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 11b
Écologie, développement et mobilité durables

(Programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes,
pêche et aquaculture » et 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État »)

Rapporteur spécial : M. Hervé MAUREY

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 3, 291 et T.A. 3

Sénat : 32 (2024-2025)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 5 |
| I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT » ET 205 « AFFAIRES MARITIMES » EN 2023 | 7 |
| A. APRÈS AVOIR ÉTÉ NETTEMENT AFFECTÉE PAR LES CONSÉQUENCES DES CRISES SANITAIRE ET ÉNERGÉTIQUE, LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 DEVIENT PLUS LISIBLE | 7 |
| B. LE PROGRAMME 205 A CONNU D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN COURS DE GESTION | 12 |
| II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL | 15 |
| A. EN NE PROPOSANT PAS AU PARLEMENT DE PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS, L'ANCIEN GOUVERNEMENT S'ÉTAIT MIS « HORS-LA-LOI » | 15 |
| 1. <i>Pourtant moins exposées aux volatilités de la conjoncture, les recettes de l'AFIT ont été inférieures de 64 millions d'euros à la prévision initiale</i> | <i>15</i> |
| 2. <i>Comme chaque année, les dépenses effectives de l'AFIT ont été inférieures aux prévisions du budget initial.....</i> | <i>17</i> |
| 3. <i>À ce jour il n'existe plus de programmation des investissements dans les infrastructures de transport en France.....</i> | <i>20</i> |
| B. LE CHOIX DE FAIRE FINANCER PAR LA SNCF L'INTÉGRALITÉ DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES DE RÉGÉNÉRATION ET DE MODERNISATION DU RÉSEAU N'AIT PAS SANS FAIRE PESER DES MENACES SUR LE SYSTÈME FERROVIAIRE NATIONAL | 21 |
| C. LES ENJEUX DE FINANCEMENT DES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN NE SONT TOUJOURS PAS TRAITÉS | 23 |
| D. LE RÉSEAU ROUTIER SE DÉGRADE DANGEREUSEMENT FAUTE D'INVESTISSEMENTS SUFFISANTS DANS SA RÉGÉNÉRATION | 24 |
| E. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES DÉPENSES DE LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS (SGP) | 25 |
| F. LES INVESTISSEMENTS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE ONT ATTEINT UN PLUS HAUT NIVEAU HISTORIQUE EN 2023..... | 28 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'augmentation substantielle en 2023 du montant d'accise sur les énergies (ancienne TICPE) affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT) est à saluer. Cette mesure rend le panier de ressources de l'agence moins volatile.
2. Moins exposées aux volatilités de la conjoncture, les recettes de l'AFIT ont malgré tout été inférieures de 64 millions d'euros à la prévision initiale.
3. La récurrence des sous-consommations des crédits de l'AFIT interroge et, pour contribuer à réduire ce phénomène, il est nécessaire de lancer des appels à projets relatifs aux transports collectifs en site propre (TCSP) selon un rythme annuel.
4. 2023 est la première année pour laquelle la trajectoire de dépenses de l'AFIT prévue par la loi d'orientation des mobilités (LOM) est respectée même sans prendre en compte les crédits exceptionnels attribués dans le cadre du plan de relance.
5. En ne proposant pas au Parlement de nouvelle programmation des investissements dans les infrastructures de transports, l'ancien Gouvernement s'était mis « hors-la-loi ».
6. Le contrat de performance de SNCF Réseau doit être révisé sans délai.
7. Le choix de faire financer par la SNCF l'intégralité des dépenses supplémentaires de régénération et de modernisation du réseau fait peser des menaces sur le système ferroviaire national.
8. En dépit des recommandations et initiatives législatives du Sénat, l'ancien Gouvernement était resté sourd aux enjeux de financement des mobilités du quotidien.
9. Le réseau routier national non concédé se dégrade dangereusement faute d'investissements suffisants dans sa régénération.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT » ET 205 « AFFAIRES MARITIMES » EN 2023

A. APRÈS AVOIR ÉTÉ NETTEMENT AFFECTÉE PAR LES CONSÉQUENCES DES CRISES SANITAIRE ET ÉNERGÉTIQUE, LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 DEVIENT PLUS LISIBLE

S'agissant des crédits budgétaires, **4,1 milliards d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et 4,4 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) avaient été votés** sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport » dans la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Cependant, **de très importants volumes de crédits de fonds de concours** alimentent le programme 203 et **viennent s'additionner en gestion aux crédits budgétaires** adoptés en loi de finances initiale (LFI). **Ils transitent principalement par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT)**. Ainsi, en tenant compte des crédits évaluatifs de fonds de concours et d'attributions de produits, **la LFI prévoyait l'ouverture de 6,3 milliards d'euros en AE** (en baisse de 3 % par rapport à 2022) et de **7,1 milliards d'euros en CP** (en hausse de 15 % par rapport à 2022).

Sur l'exercice 2023, **les reports de crédits** provenant de l'exercice budgétaire 2022 ont représenté **1,4 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP**. Au sein de ces volumes de reports, 644 millions d'euros s'expliquent par le dernier versement effectué en 2023 à SNCF Réseau dans le cadre du concours exceptionnel de 4,05 milliards accordés par l'État au gestionnaire de réseau pour compenser les effets de la crise sanitaire sur les péages.

La loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 a conduit à des annulations globales de 29 millions d'euros en AE et de 85,2 millions d'euros en CP. Ce solde global est le résultat d'annulations et de nouvelles ouvertures de crédits.

Du côté des annulations, il s'agit :

- de la réserve de précaution pour 68,1 millions d'euros en AE et 85,2 millions d'euros en CP ;
- d'une partie des crédits dédiés à l'aide exceptionnelle au transport routier instaurée en 2022 en raison d'une sous-consommation du dispositif.

Les ouvertures résultent d'**amendements déposés à l'initiative de la commission des finances du Sénat** qui ont été retenus dans le texte final :

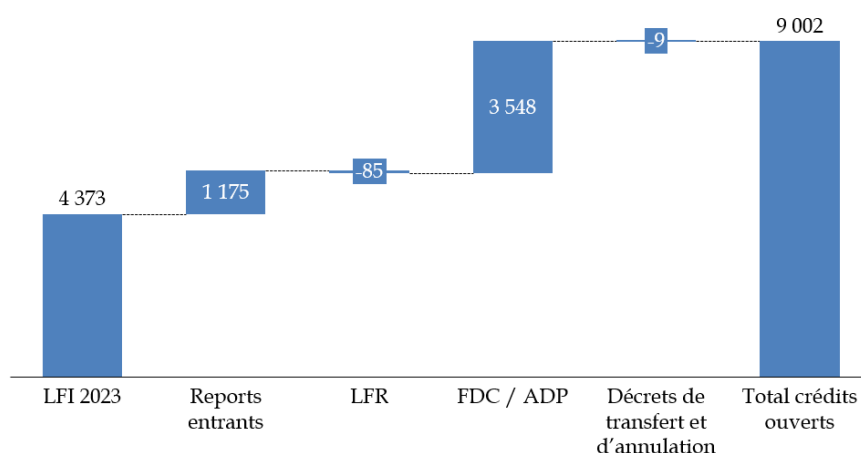
- **35 millions d'euros d'AE pour financer la réouverture de la ligne de trains d'équilibre du territoire (TET) Nancy-Metz-Lyon ;**

- 20 millions d'euros¹ pour abonder le programme national ponts du Céréma destiné à la réfection des ouvrages d'art du réseau routier des collectivités.

Le total des crédits ouverts sur le programme 203 en 2023 a ainsi atteint 10,5 milliards d'euros en AE et 9,0 milliards d'euros en CP.

Crédits de paiement ouverts en 2023 sur le programme 203

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2023, les crédits effectivement consommés ont représenté 8,1 milliards d'euros en AE (en diminution de 3 % par rapport à 2022) et 8,6 milliards d'euros en CP, soit des diminutions respectives de 25,5 % et de 1,5 %. La baisse apparente significative des AE est toutefois essentiellement liée à plusieurs aspects conjoncturels qui sont de nature à expliquer le niveau exceptionnellement élevé de la consommation de crédits d'engagement en 2022 :

- la signature d'une nouvelle convention d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) en mars 2022 pour une durée de 10 ans a conduit à consommer dès 2022 la totalité de 1,7 milliard d'euros d'AE correspondants ;

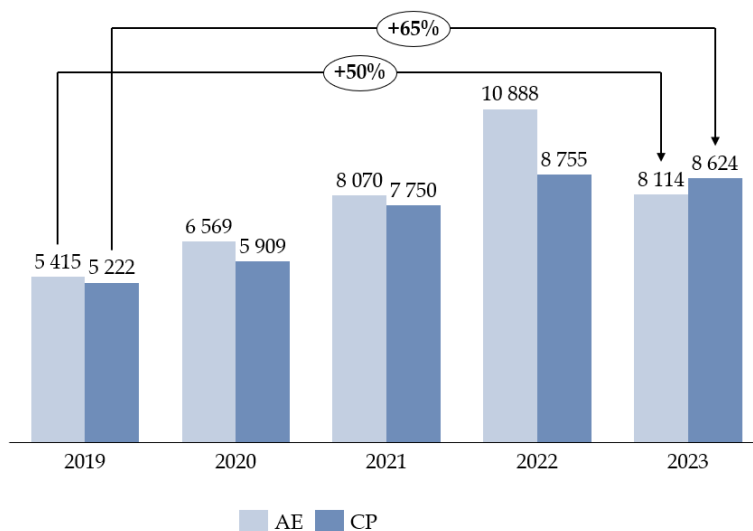
- pour répondre aux enjeux de la crise des prix de l'énergie, une aide exceptionnelle de 400 millions d'euros a été accordée aux transporteurs routiers, nécessitant des ouvertures de crédits sur le programme en cours d'année 2022.

Depuis 2019, les crédits consommés annuellement sur le programme ont progressé de 50 % en AE et de 65 % en CP.

¹ En AE et en CP.

Évolution des montants de crédits consommés sur le programme 203 (2019-2023)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Si le taux de consommation des crédits ne s'est élevé qu'à 77 % pour les AE, il a atteint 96 % pour les CP.

**Évaluation des fonds de concours
et attributions de produits du programme 203 en 2023**

(en millions d'euros)

| <i>Programme 203</i> | <i>Autorisations d'engagement</i> | <i>Crédits de paiement</i> |
|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| 01- Routes - développement | 728,5 | 777,3 |
| 04- Routes - entretien | 688,7 | 687,2 |
| 41- Ferroviaire | 1235,5 | 1250,6 |
| 42- Voies navigables | 3,9 | 4,9 |
| 43- Ports | 46,2 | 74,4 |
| 44- Transports collectifs | 614,9 | 651,0 |
| 45- Transports combinés | 29,3 | 57,5 |
| 47- Fonctions support | 1,1 | 1,1 |
| 50- Transport routier | - | - |
| 51- Sécurité ferroviaire | 67,0 | 44,0 |
| 52- Transport aérien | - | - |
| 53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF | - | - |
| TOTAL | 3 415,1 | 3548,2 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Par rapport à 2022 **les crédits de paiement issus de fonds de concours ont augmenté de 26 % pour s'établir à 3,5 milliards d'euros**. Cette évolution a pour principale origine la hausse des fonds de concours dédiés :

- au secteur ferroviaire (action 41), principalement en raison de l'augmentation des sommes versées par SNCF Voyageurs au fonds de concours destiné à financer la régénération du réseau ferroviaire ;

- aux transports collectifs (action 44), essentiellement du fait de la participation de 300 millions d'euros de l'État à la couverture des surcoûts du projet « Éole » de prolongation à l'Ouest du RER E.

Évolution des crédits du programme 203 entre 2022 et 2023

(en millions d'euros)

| Programme 203 | Autorisations d'engagement | | | | | Crédits de paiement | | | | |
|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------------------|----------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| | Exéc. 2022 | LFI 2023 y.c. FDC et ADP | Exéc. 2023 | écart exéc. 2023 / 2022 | écart exéc. 2023 / LFI 2023 | Exéc. 2022 | LFI 2023 y.c. FDC et ADP | Exéc. 2023 | écart exéc. 2023 / 2022 | écart exéc. 2023 / LFI 2023 |
| 01- Routes-développement | 823,1 | 666,2 | 560 | - 32,0 % | - 15,9 % | 822,5 | 796,1 | 699,8 | - 14,9 % | - 12,1 % |
| 04- Routes-entretien | 888,2 | 941,4 | 1 016,4 | + 14,4 % | + 8,0 % | 907,4 | 957,1 | 979,7 | + 8,0 % | + 2,4 % |
| 41- Ferroviaire | 5 204,8 | 3 223,4 | 4 743,6 | - 8,9 % | + 47,2 % | 5 036,1 | 3 343,8 | 4 796,3 | - 4,8 % | + 43,4 % |
| 42- Voies navigables | 247,2 | 255,1 | 250,3 | + 1,3 % | - 1,9 % | 247,1 | 255,5 | 251,2 | 1,7 % | - 1,7 % |
| 43- Ports | 202,4 | 140,5 | 144,4 | - 28,7 % | 2,8 % | 187,1 | 183,5 | 153,7 | - 17,9 % | - 16,2 % |
| 44- Transports collectifs | 2 594,5 | 591,1 | 929,1 | - 64,2 % | + 57,2 % | 730,1 | 1 049,9 | 1 276,6 | + 74,9 % | + 21,6 % |
| 45- Transports combinés | 247 | 208,1 | 199,3 | - 19,3 % | - 4,2 % | 162,4 | 206,6 | 184,1 | + 13,4 % | - 10,9 % |
| 47- Fonctions support | 97,7 | 48,8 | 72,6 | - 25,7 % | + 48,8 % | 98 | 48,8 | 70,7 | - 27,9 % | + 44,9 % |
| 50- Transport routier | 408,1 | 158,2 | 127,5 | - 68,8 % | - 19,4 % | 405,5 | 158,2 | 129,6 | - 68,0 % | - 18,1 % |
| 51- Sécurité ferroviaire | 34,9 | 45 | 37,3 | + 6,9 % | - 17,1 % | 21,2 | 45 | 40,8 | + 92,5 % | - 9,3 % |
| 52- Transport aérien | 57,9 | 64,1 | 35,9 | - 38,0 % | - 44,0 % | 55,8 | 72,3 | 41,5 | - 25,6 % | - 42,6 % |
| 53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF | 82 | - | - | - 100,0 % | - | 82 | - | - | - 100,0 % | - |
| TOTAL | 10 887,8 | 6 341,9 | 8 113,5 | - 25,5 % | + 27,9 % | 8 755,1 | 7 116,8 | 8 624,0 | - 1,5 % | + 21,2 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les explications des **principales évolutions constatées en matière de consommation de crédits** sur le programme 203 en 2023 sont les suivantes.

Concernant l'action 01 « Routes développement », les baisses constatées résultent principalement des montants substantiellement supérieurs à la moyenne qui avaient été observés en 2022, une année marquée par la fin des Contrats de plan État - régions (CPER) 2015-2022 et la fin du plan de relance. Cette année avait donc connue une consommation de crédits en très nette hausse par rapport aux années précédentes.

Concernant l'action 41 « Ferroviaire », la consommation de crédits supérieurs aux prévisions inscrits en LFI s'explique par deux phénomènes : d'une part des reports de crédits, notamment dus au dernier versement à SNCF Réseau des 4,05 milliards d'euros du plan de relance ferroviaire (voir *supra*) et d'autre part une sous-estimation des montants versés en 2023 par SNCF Voyageurs au fonds de concours destiné à financer la régénération du réseau ferroviaire.

S'agissant de l'action 44 « Transports collectifs », la diminution des crédits d'AE consommés en 2023 par rapport à 2022 est purement conjoncturelle et fait suite à une augmentation très significative qui avait été observée en 2022. Cette dernière s'expliquait par la signature en mars 2022 d'une nouvelle convention entre l'État et SNCF Voyageurs pour une période de 10 ans et pour un montant global de 1,7 milliard d'euros dont les autorisations d'engagements correspondantes ont fait l'objet d'ouvertures de crédits en 2022. Sur cette même action, les surconsommations significatives de crédits observées en 2023 en comparaison des montants inscrits en LFI ont principalement pour origine la subvention exceptionnelle de 300 millions d'euros attribuée par l'État aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de LFI pour 2024 (voir *infra*).

Les crédits de l'action 50 « Transports routiers » apparaissent en diminution en 2023 par rapport à 2022, pour une raison conjoncturelle liée à l'aide exceptionnelle de 400 millions d'euros qui avait été attribuée aux transporteurs routiers en 2022 dans un contexte de crise des prix de l'énergie.

B. LE PROGRAMME 205 A CONNU D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN COURS DE GESTION

247 millions d'euros en AE et 241 millions d'euros en CP avaient été votés en LFI pour 2023 sur le programme 205. **Au cours de la gestion, 129 millions d'euros en AE et 123 millions d'euros en CP supplémentaires ont été ouverts.**

En 2023, les **reports de crédits** sur le programme se sont établis à **37,3 millions d'euros**. Ils s'expliquent par des reports de crédits de fonds de concours, par les décalages de versement des aides relatives au dispositif de soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM) ou encore des aides exceptionnelles destinées à compenser la hausse des prix des carburants pour les pêcheurs.

Les **fonds de concours** et attributions de produits rattachés au programme se sont établis à **61,2 millions d'euros**, provenant pour l'essentiel de la **contribution de l'Union européenne aux dépenses engagées en réponse aux effets du Brexit**.

La loi de fin de gestion pour 2023 a quant à elle ouvert 43,8 millions d'euros en AE et 22,9 millions d'euros en CP pour financer les aides au carburant du secteur de la pêche, le plan « Cétacés » ainsi que des refus d'apurement de la Commission européenne dans le cadre du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA).

Mouvements de crédits de paiement intervenus en gestion pendant l'exercice 2023

(en millions d'euros)

| Affaires maritimes | LFI 2023 | Reports entrants | LFR | Mouvements réglementaires | FDC/ADP | Total crédits ouverts | Total crédits consommés | Pourcentage d'exécution des crédits |
|---------------------|----------|------------------|------|---------------------------|---------|-----------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Crédits de paiement | 240,9 | 37,3 | 22,9 | 1,5 | 61,2 | 363,7 | 356,6 | 89,5 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Sur la gestion 2023, le total des crédits ouverts a ainsi atteint 376 millions d'euros en AE et 364 millions d'euros en CP. La consommation des crédits a quant à elle atteint **368 millions d'euros pour les AE et 357 millions d'euros pour les CP**, soit des taux d'exécution de 98 %.

Évolution des crédits du programme 205

(en milliers d'euros)

| | Exécution 2022 | | LFI 2023 | | Exécution 2023 | | Variation exécution 2023/2022 | | Variation LFI 2023/exécution 2023 | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|----------------|-----------------------------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 01- Sécurité et sûreté maritimes | 41 680 | 39 913 | 41 559 | 39 928 | 45 025 | 41 466 | + 8,0 % | + 3,9 % | + 8,3 % | + 3,9 % |
| 02- Gens de mer et enseignement maritime | 32 762 | 32 301 | 38 460 | 34 658 | 35 962 | 32 782 | + 9,8 % | + 1,5 % | - 6,5 % | - 5,4 % |
| 03- Flotte de commerce | 131 010 | 130 559 | 86 423 | 86 423 | 104 741 | 105 341 | - 20,1 % | - 19,3 % | + 21,2 % | + 21,9 % |
| 04- Action interministérielle de la mer | 46 675 | 27 640 | 12 587 | 11 918 | 9 980 | 10 082 | - 78,6 % | - 63,5 % | - 20,7 % | - 15,4 % |
| 05- Soutien au programme | 10 960 | 9 628 | 9 795 | 9 889 | 15 041 | 13 586 | + 37,2 % | + 41,1 % | + 53,6 % | + 37,4 % |
| 07- Pêche et aquaculture | 99 099 | 101 887 | 50 297 | 50 307 | 144 188 | 144 628 | + 45,5 % | + 41,9 % | + 186,7 % | + 187,5 % |
| 08- Planification et économie bleue | - | - | 17 862 | 1 7862 | 12 990 | 8 699 | - | - | - 27,3 % | - 51,3 % |
| Total programme 205 | 362 185 | 341 927 | 256 983 | 250 986 | 367 928 | 365 585 | + 1,6 % | + 6,9 % | + 43,2 % | + 45,7 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La hausse des crédits alloués à l'action 05 « Soutien au programme » a pour origine, d'après l'administration, les effets de l'inflation et, pour les autorisations d'engagement, la passation de marchés de fluides pour une période de deux ans.

La surconsommation de crédits constatés sur l'action 07 « Pêche et aquaculture » s'explique essentiellement par les crédits de fonds de concours liés à la contribution de l'Union européenne aux dépenses engagées en réponse aux effets du Brexit.

La consommation de crédits inférieure à la LFI observée sur l'action 08 « Planification et économie bleue » est liée à **une sous-exécution des dépenses prévues dans le cadre du fonds d'intervention maritime (FIM).**

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. EN NE PROPOSANT PAS AU PARLEMENT DE PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS, L'ANCIEN GOUVERNEMENT S'ÉTAIT MIS « HORS-LA-LOI »

1. Pourtant moins exposées aux volatilités de la conjoncture, les recettes de l'AFIT ont été inférieures de 64 millions d'euros à la prévision initiale

Le panier de ressources affectées à l'AFIT a longtemps été caractérisé par sa volatilité qui était contraire à la dimension structurelle et pluriannuelle des dépenses portées par l'agence. La crise sanitaire, qui s'était traduite par un effondrement du rendement de plusieurs d'entre-elles avait illustré ce phénomène, menaçant la pérennité des investissements dans les infrastructures de transport du pays.

À ce titre, le rapporteur salue l'augmentation substantielle en 2023 du montant d'accise sur les énergies¹ affecté à l'AFIT. Prévus dans la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023², cette mesure rend le panier de ressources de l'agence moins volatile.

À la faveur de la sortie de crise du secteur, le montant de l'écocontribution versée par le transport aérien a nettement progressé en 2023, atteignant un niveau de 226 millions d'euros très proche du plafond d'affectation à l'agence qui était alors fixé à 230 millions d'euros³. Le produit de la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) a également poursuivi son redressement après une baisse conjoncturelle liée aux répercussions de la crise sanitaire sur le trafic autoroutier. Les recettes issues des amendes de radars automatiques se sont maintenues en 2023 mais à un niveau inférieur de 30 % à la prévision initiale.

Depuis 2021, l'AFIT est la victime collatérale d'un différend entre l'État et les SCA. Engagées dans un contentieux relatif à l'indexation de la TAT, les SCA refusent de s'acquitter de la contribution annuelle de 60 millions d'euros qu'elles doivent à l'AFIT. « Otage de ce conflit », l'AFIT a d'ores et déjà subi un déficit de recettes cumulé de 180 millions d'euros entre 2021 et 2023.

¹ Ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

² Qui en a augmenté le plafond d'affectation de 1,2 milliard d'euros à 1,9 milliard d'euros.

³ Il a été relevé à 252 millions d'euros à compter de 2024 par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Les recettes de l'AFIT en 2023

(en millions d'euros)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | LFI 2023 | Exécution 2023 | Variation exécution 2023/2022 | Variation LFI 2023 / exécution 2023 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Taxe d'aménagement du territoire | 472 | 523 | 459 | 561 | 561 | 561 | 561 | - | - |
| Redevance domaniale | 347 | 357 | 365 | 336 | 370 | 370 | 402 | + 8,6 % | + 8,6 % |
| Amendes radars | 248 | 228 | 167 | 271 | 178 | 250 | 178 | - | - 28,8 % |
| TICPE | 1 028 | 1 206 | 1 587 | 1 285 | 1 248 | 1 908 | 1 908 | + 52,9 % | - |
| Écocontribution billets d'avion | - | - | - | - | 138 | 163 | 226 | + 63,8 % | + 38,7 % |
| Plan de relance autoroutier | 100 | 60 | 58 | - | - | - | - | - | - |
| Produits exceptionnels | 35 | 89 | - | - | 2 | 3 | 4 | + 100,0 % | 33,3 % |
| Dotations budgétaires diverses de l'État | - | - | 250 | 100 | 82 | - | - | - | - |
| Versements de la mission « Plan de relance » ¹ | - | - | - | 599 | 660 | 498 | 409 | - 38,0 % | - 17,9 % |
| Total | 2 231 | 2 462 | 2 886 | 3 152 | 3 239 | 3 753 | 3 689 | + 13,9 % | - 1,7 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets et rapports d'activité de l'AFITF

Bien qu'elles progressent, **les ressources encaissées par l'AFIT en 2023 ont une nouvelle fois été inférieures aux prévisions** de la LFI. Cet écart de **64 millions d'euros** est cependant en nette amélioration par rapport à celui qui avait constaté les années précédentes². Il résulte des recettes issues des amendes de radars automatiques.

¹ Programmes 362 et 364.

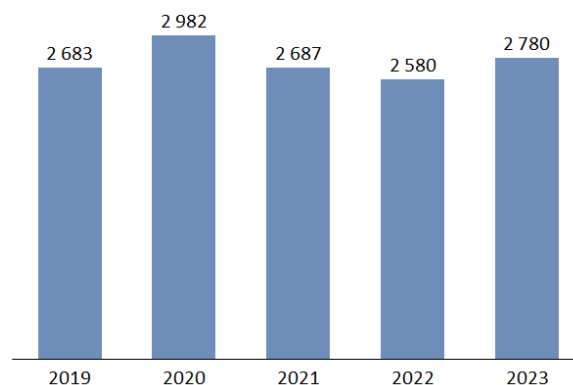
² 241 millions d'euros en 2022 à titre d'exemple.

2. Comme chaque année, les dépenses effectives de l'AFIT ont été inférieures aux prévisions du budget initial

Jusqu'en 2023, les dépenses annuelles¹ de l'AFIT étaient prévues par la programmation figurant à l'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

Dépenses de l'AFIT prévues à l'article 2 de la LOM exprimées en crédits de paiement sur la période 2019-2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après l'article 2 de la LOM

La consommation d'AE de l'AFIT a représenté **3,5 milliards d'euros** en 2023, **en baisse de 8 % par rapport à 2022**. Ce montant est également **inférieur de 17 % par rapport au budget initial** de l'agence (4,2 milliards d'euros).

Comme il a pu le souligner dans ses précédents rapports budgétaires, **le rapporteur s'interroge sur la récurrence de ces sous-consommations de crédits**. Tous les ans, les dépenses exécutées sont nettement inférieures aux prévisions du budget initial.

Ces sous-consommations observées sur les autorisations d'engagement s'expliquent principalement par **le caractère structurellement très inférieur aux prévisions des appels de fonds des collectivités concernant les appels à projets relatifs aux transports collectifs en site propre (TCSP)**. Une des raisons de ce phénomène est l'insuffisante régularité de ces appels à projets qui conduit certaines collectivités à déposer des projets non matures de peur de rater l'opportunité offerte par un appel à projet et parce qu'elles n'ont aucune visibilité sur la date à laquelle le suivant sera lancé.

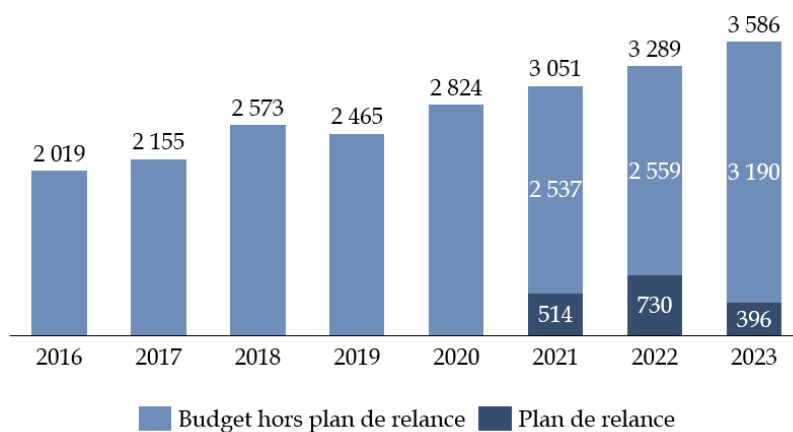
¹ Exprimées en crédits de paiements.

Pour corriger ces effets contreproductifs qui nuisent à la programmation du financement des infrastructures de transports, à l'avenir, le rapporteur recommande de lancer des appels à projets annuels.

La consommation totale de CP par l'AFIT en 2023 s'est quant à elle établie à 3,6 milliards d'euros, soit une hausse substantielle de 9 % par rapport à 2022 et un niveau nettement supérieur à la trajectoire fixée par la LOM (2,8 milliards d'euros). Même en déduisant les montants exceptionnels attribués à l'AFIT dans le cadre du plan de relance (0,4 milliard d'euros en 2023), le total des investissements réalisés par l'agence en 2023 demeure supérieur à la trajectoire de la LOM. Le rapporteur note que c'est la première année pour laquelle cette analyse peut être vérifiée.

CP consommés par l'AFIT de 2016 à 2023

(en millions d'euros)

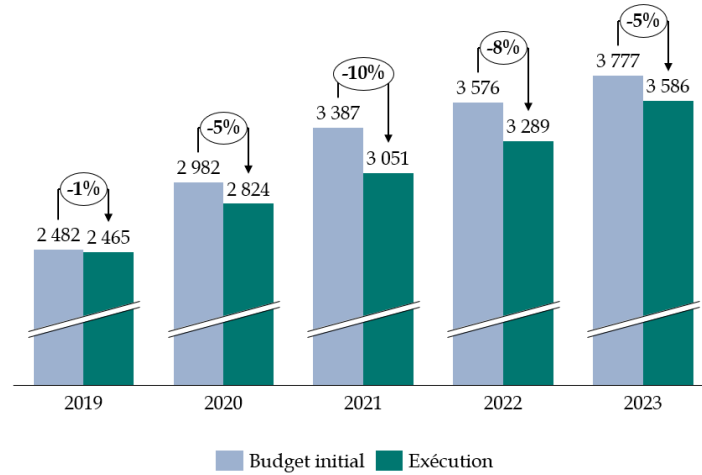


Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets et rapports d'activité de l'AFIT

Le rapporteur regrette cependant qu'en 2023 encore, certes dans une proportion moindre qu'au cours des exercices 2021 et 2022, les dépenses exécutées par l'AFIT (3,6 milliards d'euros) aient été inférieures de près de 200 millions d'euros (5 %) au montant prévu dans le budget initial (3,8 milliards d'euros).

**Différence entre les CP programmés dans le budget initial de l'AFIT
et les CP réellement consommés (2019-2023)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets et rapports d'activité de l'AFIT

Ces sous-consommations proviennent principalement des investissements dans les infrastructures ferroviaires et, dans une moindre mesure, des investissements dans les infrastructures routières.

Le total des crédits consommés en 2023 par l'AFIT selon les différents modes de transports est présenté dans le tableau suivant :

Dépenses de l'AFIT par destination en 2023

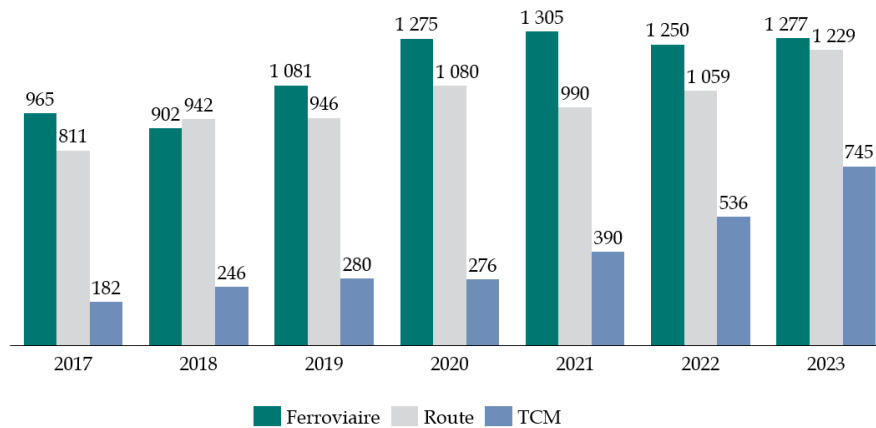
(en millions d'euros)

| Domaine | AE | % | CP | % |
|--|--------------|------|--------------|------|
| Ferroviaire | 1 318 | 38 % | 1 277 | 36 % |
| Routes | 1 124 | 32 % | 1 229 | 34 % |
| Fluvial | 232 | 7 % | 154 | 4 % |
| Maritime | 46 | 1 % | 68 | 2 % |
| Transports en commun et mobilités actives | 757 | 22 % | 745 | 20 % |
| Divers et support | 29 | 1 % | 112 | 3 % |
| Totaux | 3 507 | | 3 586 | |

Source : commission des finances du Sénat, d'après le budget exécuté de l'AFIT

**Évolution des crédits de paiement consommés par l'AFIT
en faveur des infrastructures ferroviaires, routières
et des transports en commun et mobilités actives (2017-2023)**

(en millions d'euros)



TCM : transports en commun et mobilité verte.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets et rapports d'activité de l'AFIT

Après une forte progression entre 2018 et 2020, les dépenses de l'AFIT dans les infrastructures ferroviaires ont eu tendance à se stabiliser depuis à environ 1,3 milliard d'euros. Les dépenses relatives aux infrastructures routières ont poursuivi leur progression en 2023 pour s'établir à 1,2 milliard d'euros. Les dépenses affectées aux transports collectifs en agglomération et aux mobilités actives ont également augmenté en 2023 pour atteindre 0,7 milliard d'euros, ce qui représente une multiplication par 3 des montants qui y étaient consacrées avant 2021.

3. À ce jour il n'existe plus de programmation des investissements dans les infrastructures de transport en France

La trajectoire pluriannuelle des investissements de l'AFIT dans les infrastructures prévue par la LOM s'est achevée en 2023. Elle n'a toujours pas été renouvelée depuis, ce qui a fait dire au rapporteur dans son rapport budgétaire relatif à la LFI pour 2024 que « les infrastructures de transports en France sont orphelines d'une programmation financière ».

Le 24 février 2023, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) avait remis un rapport¹ devant servir de base à la construction de cette nouvelle programmation. Le rapporteur a déjà eu l'occasion de saluer le travail d'analyse du COI. Si la Première ministre de l'époque avait déclaré vouloir prendre pour base de travail le scénario dit de « planification

¹ Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition, COI, décembre 2022.

écologique » suggéré par le COI, rien n'était ensuite venu étayer cette **déclaration** par ailleurs beaucoup trop floue.

Pour mettre un terme à cette situation d'incertitude, le rapporteur réitère sa conviction qu'**il est nécessaire, comme l'exigent les dispositions de l'article 3 de la LOM, que la nouvelle trajectoire prévisionnelle d'investissements de l'AFIT soit inscrite dans la loi.**

B. LE CHOIX DE FAIRE FINANCER PAR LA SNCF L'INTÉGRALITÉ DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES DE RÉGÉNÉRATION ET DE MODERNISATION DU RÉSEAU N'AIT PAS SANS FAIRE PESER DES MENACES SUR LE SYSTÈME FERROVIAIRE NATIONAL

En 2023, les concours versés à SNCF Réseau inscrits à l'action 41« Ferroviaire » du programme 203 ont diminué de 6 %. Cet effet est lié aux versements de subventions d'investissements à SNCF Réseau en lien avec les 4,05 milliards d'euros qui lui ont été alloué par l'État dans le cadre du plan de relance ferroviaire. En retraitant les conséquences de ce phénomène, **les concours à SNCF Réseau sont en augmentation de 26 % en 2023, principalement sous l'effet d'une augmentation de 0,8 milliard d'euros des crédits issus du fonds de concours dédié à la régénération du réseau alimenté par une part des résultats de l'opérateur SNCF Voyageurs.**

Les dépenses consacrées aux redevances d'accès au réseau versées par l'État pour les trains express régionaux (TER), les trains d'équilibre du territoire (TET) ainsi que la compensation dédiée aux activités de fret ferroviaire n'ont augmenté que de 1 % en 2023 pour s'établir à 2,7 milliards d'euros.

Dans un rapport d'information de mars 2022¹ les rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel avaient manifesté leur très vive préoccupation quant à l'état actuel et aux perspectives de dégradation du réseau ferroviaire. Ils avaient alors recommandé d'augmenter de 1 milliard d'euros les investissements dans la régénération des infrastructures ferroviaires. Face aux retards considérables de la France en la matière, ils avaient dans ce même rapport appelé à programmer et financer

¹ Comment remettre la SNCF sur rail ? Modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire : il est grand temps d'agir, Rapport d'information n° 570 (2021-2022) de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, fait au nom de la commission des finances, 9 mars 2022.

les programmes de modernisation du réseau ferroviaire que sont la commande centralisée du réseau (CCR)¹ et l'ERTMS².

Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) rendu public en février 2023 a formulé exactement les mêmes recommandations tant sur les opérations de régénération que sur les programmes de modernisation. À l'occasion de la remise du rapport du COI, **la Première ministre de l'époque** avait alors annoncé **un plan ferroviaire** dans lequel étaient également inclus ces recommandations. Elle s'était alors engagée à ce que les investissements dans la régénération et la modernisation augmentent progressivement de 1,5 milliard d'ici à 2027 : 1 milliard d'euros pour la régénération et 0,5 milliard d'euros pour la modernisation.

Cet engagement était cependant trop imprécis et la trajectoire de montée en puissance des investissements est toujours inconnue à ce jour faute d'une révision du contrat de performance de SNCF Réseau. Malgré les promesses de l'ancien Gouvernement, cette révision indispensable, d'un document qui constitue le support des investissements dans les infrastructures ferroviaires, n'a toujours pas abouti. Le rapporteur s'inquiète de ce délai.

Par ailleurs, lors de l'examen de la LFI pour 2024, **le rapporteur a déjà eu l'occasion de manifester sa profonde inquiétude à propos du choix des modalités de financement des investissements supplémentaires dans la régénération et la modernisation du réseau.** En effet, l'ancien Gouvernement avait clairement exprimé sa **volonté de faire financer par la seule SNCF l'intégralité de cet effort.**

Ce choix est **risqué car il n'est pas garanti que la SNCF puisse supporter** à elle-seule ce fardeau. En outre, si l'on raisonne à l'échelle du secteur ferroviaire dans son ensemble, il apparaît **contreproductif** à plusieurs égards et **en contradiction avec le développement de la concurrence et les objectifs de développement de la mobilité ferroviaire :**

- il conduirait à **accroître le lien de dépendance financière entre SNCF Réseau et l'opérateur de transport de voyageurs historique SNCF Voyageurs ;**

¹ La commande centralisée du réseau (CCR) doit se traduire par la création de « tours de contrôle » à grand rayon d'action permettant de centraliser la régulation des circulations. La CCR est un levier d'efficacité considérable. Son déploiement permettrait de remplacer les 2 200 postes d'aiguillages actuels (1 500 pour le réseau structurant), auxquels plus de 13 000 agents sont affectés, par une quinzaine de tours de contrôle. D'après la Cour des comptes la baisse d'effectifs consécutive pourrait atteindre 40 %.

² L'ERTMS est un système de signalisation de nouvelle génération, interopérable au niveau européen et permettant de réduire l'intervalle entre les trains. Aussi permet-il d'augmenter la cadence du trafic (de quatre trains par heure sur les LGV), d'accroître la performance du réseau, d'améliorer la régularité du trafic ainsi que l'offre de sillons, en particulier aux opérateurs de fret ferroviaire.

- il pourrait se traduire par **un effet d'éviction au détriment d'autres investissements de la SNCF**, notamment en matière de renouvellement de son matériel roulant, et **freiner ainsi le développement de la mobilité ferroviaire** ;

- il aurait **un effet inflationniste sur le prix des billets** du fait de la pression financière qu'il ferait peser sur SNCF Voyageurs.

C. LES ENJEUX DE FINANCEMENT DES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN NE SONT TOUJOURS PAS TRAITÉS

Dans l'urgence et l'impréparation, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement de l'époque avait intégré dans le **texte de la LFI pour 2023** sur lequel il a engagé sa responsabilité au titre de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, un amendement qu'il avait lui-même déposé pour attribuer **une subvention exceptionnelle de 300 millions d'euros aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)**. Les deux-tiers de cette subvention ont été alloués à Île-de-France mobilités (IDFM), le tiers restant l'ayant été aux AOM régionales, métropolitaines et locales hors Île-de-France.

Comme il avait pu l'expliquer lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, **le rapporteur estime que les problématiques de financement des AOM ne peuvent plus se prêter à de tels palliatifs improvisés en catastrophe. Elles supposent des mesures structurelles. Cet impératif a notamment été mis en évidence par la mission d'information de la commission des finances du Sénat** sur les modes de financement des AOM qui, en juillet 2023, a publié son rapport « *Transports du quotidien : comment résoudre l'équation financière ?* »¹.

Or, **le rapporteur regrette que sur cette question, malgré les propositions et initiatives du Sénat, l'ancien Gouvernement s'est entêté à ignorer cette problématique. Sous la pression, l'ancien Gouvernement avait certes fini par accepter de conclure un protocole de financement à dix ans en faveur des transports collectifs franciliens. Il l'avait traduit par deux dispositions fiscales qu'il avait introduites par amendements au cours de l'examen de la LFI pour 2024. Pour autant, cette compartimentation du sujet qui conduit à délaissier les transports du quotidien de province, n'était ni souhaitable ni tenable** compte-tenu de la situation et des perspectives financières des AOM.

Le Sénat avait pourtant pris ses responsabilités en adoptant, à l'initiative de la commission des finances, l'une des principales recommandations de la mission d'information de la commission des finances : la création d'un fonds de financement des mobilités du quotidien

¹ Rapport d'information n° 830 (2022-2023) fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel.

alimenté par les ressources provenant des mises aux enchères de quotas carbone. Dans une logique de péréquation, ce fonds permettrait notamment de remédier à l'abandon de la mobilité du quotidien dans les territoires ruraux, aujourd'hui confrontée à une absence totale de sources de financement. Le rapporteur regrette que le Gouvernement de l'époque n'ait pas jugé bon de conserver cette disposition dans le texte qu'il a retenu en application de l'article 49-3 de la Constitution.

D. LE RÉSEAU ROUTIER SE DÉGRADE DANGEREUSEMENT FAUTE D'INVESTISSEMENTS SUFFISANTS DANS SA RÉGÉNÉRATION

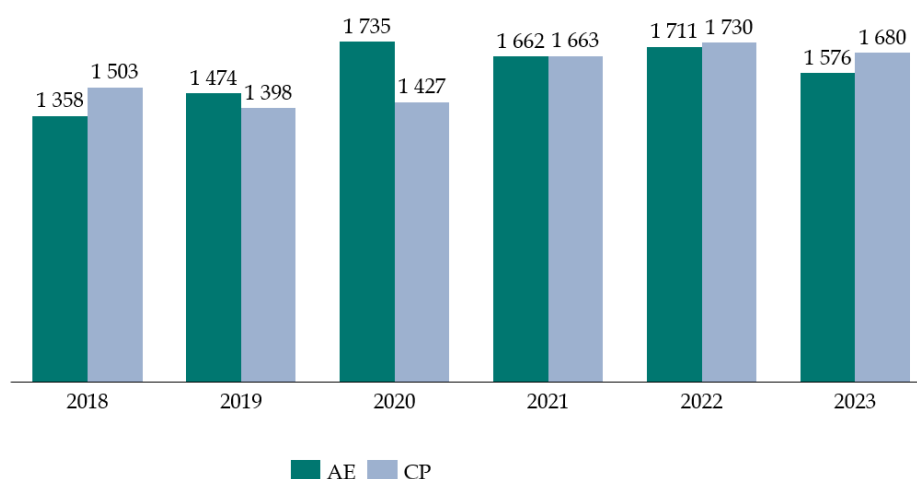
En 2023, les crédits consacrés par le programme 203 aux infrastructures routières se sont établis à 1,6 milliard d'euros en AE et 1,7 milliard d'euros en CP. Ces crédits se composent de deux dimensions :

- le développement de nouvelles infrastructures (action 01 « Routes – développement ») ;

- l'entretien courant et la régénération du réseau routier national non concédé actuel (action 04 « Routes - entretien »).

Évolution de la consommation des AE et CP consacrés à la route (action 01 et 04 du programme 203) entre 2018 et 2023

(en millions d'euros)

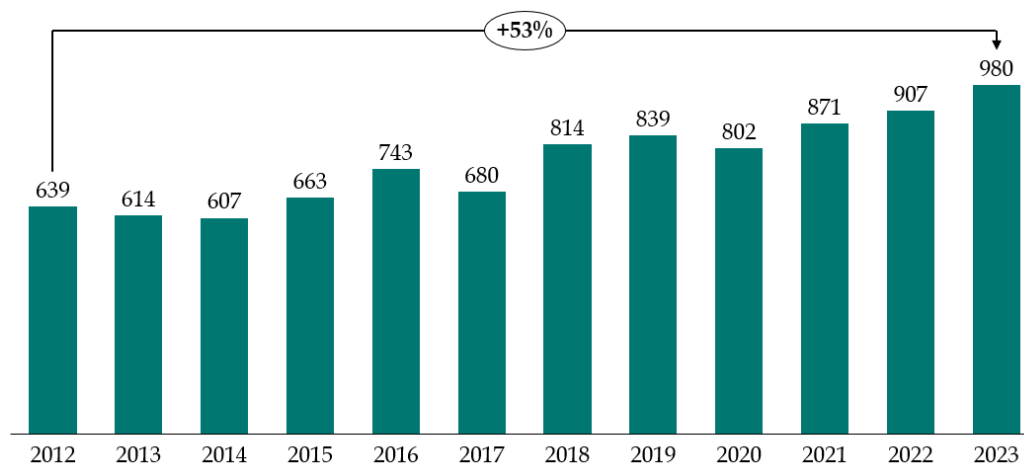


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En 2023, 1 milliard d'euros de crédits ont été consacrés à l'entretien et à la régénération du réseau routier non concédé : 647 millions d'euros pour la régénération et 332 millions d'euros pour l'entretien courant.

Évolution des crédits de paiement consacrés à l'entretien et à la régénération du réseau routier national (2012-2023)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Si les dépenses consacrées à l'entretien et à la régénération du réseau routier national sont en augmentation continue depuis 2012, le rythme de cette hausse n'est cependant plus suffisant pour résorber la tendance à la dégradation des infrastructures. Cette situation préoccupe le rapporteur. Comme il a pu le signaler dans son rapport relatif à l'examen de la LFI pour 2024, il considère qu'au moins 200 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires pour stabiliser l'état du réseau.

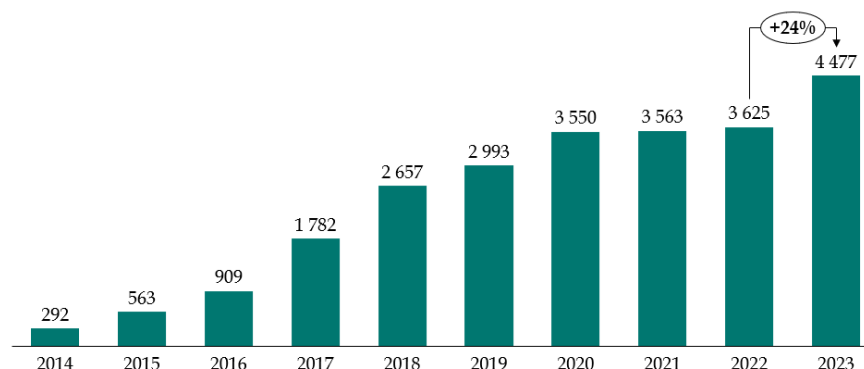
E. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES DÉPENSES DE LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS (SGP)¹

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains a conduit à étendre les missions de la Société du grand Paris (SGP) et à la rebaptiser en « Société des grands projets ». Ces évolutions doivent permettre à la SGP de contribuer à la réalisation ainsi qu'au financement de certaines opérations de services express régionaux métropolitains (SERM).

¹ Ex Société du grand Paris.

Évolution de la consommation des CP de la SGP entre 2014 et 2023

(en millions d'euros)

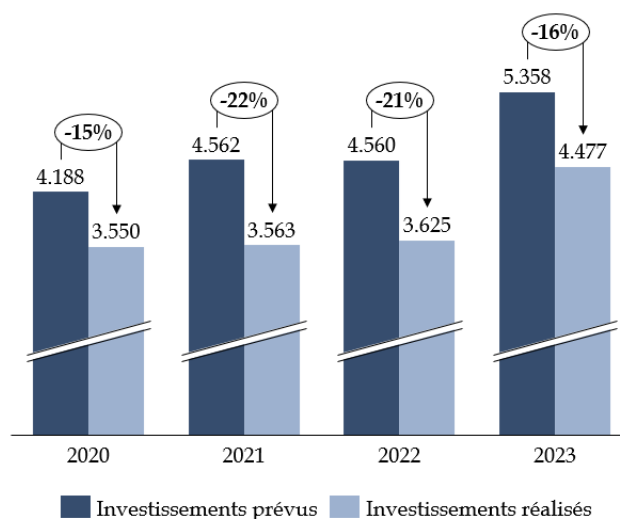


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Après avoir stagné pendant trois ans, **les dépenses de la Société des grands projets (SGP) ont augmenté de 24 %** en 2023 pour s'établir à près de **4,5 milliards d'euros**. Cependant, comme lors des exercices précédents, **ce montant est nettement inférieur (16 %) aux prévisions** qui étaient affichées dans le budget initial de l'opérateur.

Comparaisons des dépenses prévues et réalisées entre 2020 et 2023 (en CP)

(en millions d'euros)

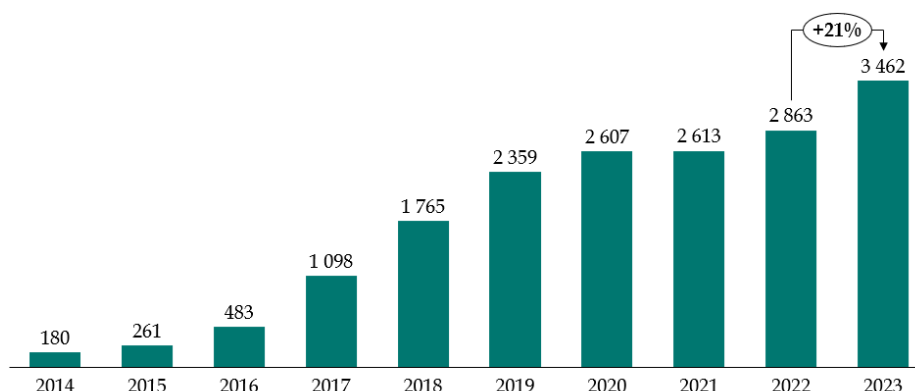


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ce phénomène s'explique par la **sous-consommation récurrente des dépenses d'investissements** qui ont augmenté de 21 % en 2023 (3,5 milliards d'euros) tout en restant inférieures de 15 % à la prévision du budget initial (4,1 milliards d'euros).

L'évolution des dépenses d'investissement (CP) de la SGP entre 2014 et 2023

(en millions d'euros)

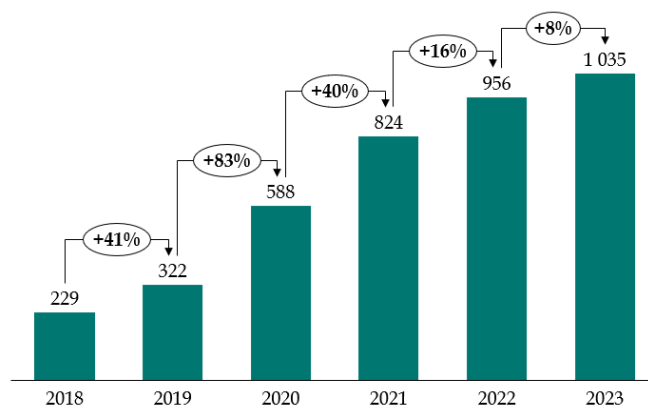


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les dépenses de personnel de la SGP ont de nouveau progressé en 2023 pour s'établir à 124 millions d'euros. Cette augmentation, constante depuis 2018, s'explique par l'augmentation des effectifs de l'établissement. Cette tendance haussière pourrait être amenée à se poursuivre dans le cadre de la participation de la SGP à différentes opérations de services express régionaux métropolitains (SERM).

Évolution des effectifs de la SGP entre 2018 et 2023

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les recettes affectées à la SGP ont progressé de 8 % en 2023 pour atteindre 835 millions d'euros.

F. LES INVESTISSEMENTS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE ONT ATTEINT UN PLUS HAUT NIVEAU HISTORIQUE EN 2023

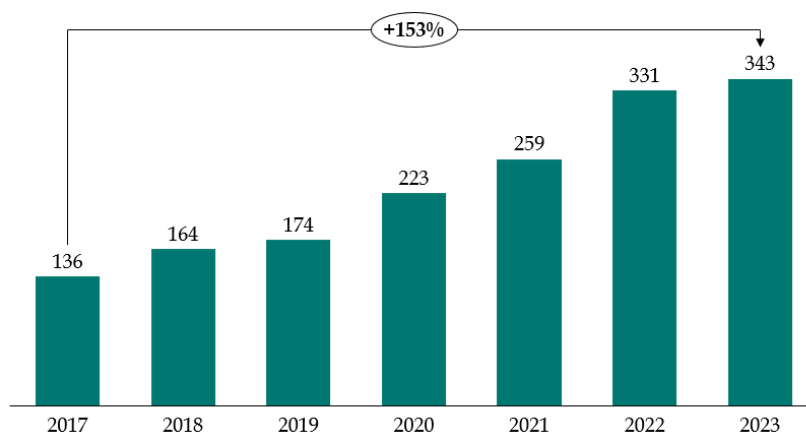
En 2023, les recettes totales de Voies navigables de France (VNF) se sont établies à **653 millions d'euros**, soit un niveau légèrement supérieur à la prévision inscrite au budget initial de l'établissement (647 millions d'euros). Au sein de ce montant global, la **subvention pour charges de service public** effectivement versée à VNF est restée **stable** en 2023 à **247 millions d'euros**.

La **subvention versée à VNF par l'AFIT** pour régénérer et moderniser le réseau fluvial a **progressé de 13 %** en 2023 pour atteindre **129 millions d'euros**.

En 2023, les dépenses d'investissement de l'opérateur ont poursuivi leur trajectoire d'augmentations régulières pour s'établir à un niveau record de **343 millions d'euros**.

Trajectoire des dépenses d'investissements de VNF entre 2017 et 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires