

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » - TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES : PROGRAMMES 203 ET 205

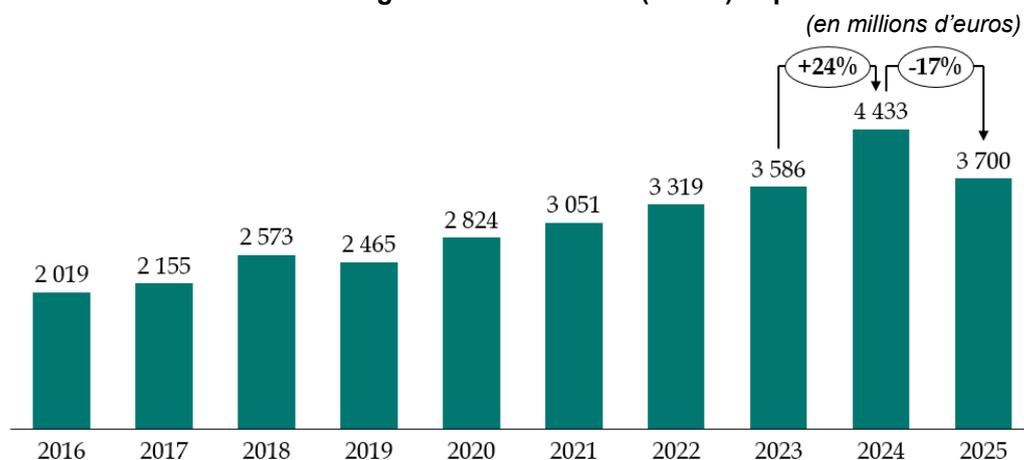
M. Hervé MAUREY, Sénateur de l'Eure et M. Jean-Baptiste OLIVIER, Sénateur de Paris, rapporteurs spéciaux.

1. APRÈS UNE TRÈS FORTE HAUSSE EN 2024, UNE DIMINUTION SUBSTANTIELLE DES FINANCEMENTS POUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

Afin de participer à l'effort de redressement de nos finances publiques, **les moyens dévolus à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFIT France) sont substantiellement réduits en 2024 comme en 2025.** Pour 2024, le projet de loi de fin de gestion (PLFG) prévoit de réduire de **393 millions d'euros** l'affectation à l'AFIT du produit de l'accise sur les carburants¹. Par rapport aux montants adoptés en loi de finances initiale (LFI) pour 2024, le présent projet de loi de finances (PLF) propose, pour **2025, de réduire de 750 millions d'euros les recettes** affectées à l'AFIT. Par amendement, **le Gouvernement entend les diminuer de 60 millions d'euros supplémentaires.**

Le **niveau des dépenses** prévu par l'AFIT en 2024 et en 2025 sera **fortement affecté** par cette situation. Pour 2024, l'AFIT vient d'adopter un budget rectificatif réduisant ses dépenses de 181 millions d'euros. En 2024, la diminution d'affectation du produit d'accise prévue dans le PLFG sera en effet partiellement **atténuée par les 188 millions d'euros versés par les sociétés d'autoroutes.** Cela fait suite à une **décision de justice**, au titre d'une contribution annuelle qu'elles refusaient d'acquitter en raison d'un contentieux entre elles et l'État au sujet d'une disposition législative qui prévoit de partiellement indexer sur l'inflation la taxe d'aménagement du territoire.

Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) depuis 2016

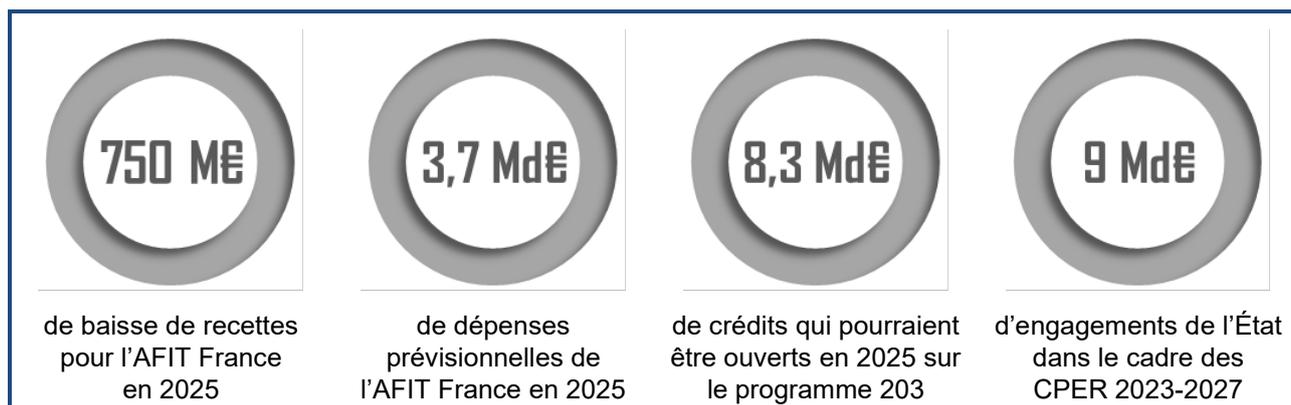


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

¹ L'ancienne TICPE.

En **2025**, le budget de l'AFIT devrait ainsi représenter **3,7 milliards d'euros**, soit **une baisse de 20 % par rapport au montant initialement prévu en 2024** et **de 17 % par rapport au second budget rectificatif** de l'agence prenant en compte la baisse du plafond d'affectation du produit de l'accise prévue dans le PLFG pour 2024. Cette situation correspond globalement au **retour à un niveau de dépenses comparable à celui observé en 2023**.

Ce budget devrait permettre à l'AFIT d'**honorer les engagements de dépenses qui étaient prévus en 2025**, c'est-à-dire ses restes à payer pour cet exercice. Il ne permettra **pas** en revanche de réaliser des dépenses effectives pour **de nouveaux projets**. Cette situation se traduira notamment par un **retard de mise en œuvre de certaines opérations prévues dans le cadre des volets transports (2023-2027) des contrats de plan État-régions (CPER)**. Les rapporteurs notent que ce ralentissement sera par ailleurs très probablement amplifié par les contraintes budgétaires des collectivités territoriales elles-mêmes.



2. PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UNE BUDGÉTISATION LIMITÉE À LA « CONTINUITÉ DES SERVICES PUBLICS »

En **2025**, le total des crédits qui pourraient être ouverts sur le programme 203, en intégrant les fonds de concours, pourrait atteindre 8,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **8,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit des diminutions respectives de 270 millions d'euros et de 150 millions d'euros par rapport à 2024. Selon la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), la budgétisation 2025 a été réalisée en « **appliquant le principe de continuité des services publics** ». Ainsi, « **ils ne prévoient pas de mesures nouvelles** » et pour l'essentiel, « **les crédits ont été déterminés en reconduisant les crédits demandés pour 2024, sans prise en compte de l'inflation** ».

Les investissements dans la régénération et l'entretien du réseau routier ont été, d'une certaine façon, **sanctuarisés** puisqu'ils n'ont pas été gelés en valeur. Cette priorité donnée à l'entretien et à la régénération des infrastructures existantes est nécessaire tant les investissements dans le réseau routier national non concédé apparaissent **insuffisants pour enrayer le déclin de son état d'entretien**. Alors que **les 130 millions d'euros alloués en 2024 à l'entretien et à la régénération des ponts de ce réseau étaient insuffisants, ces crédits devraient, à périmètre constants, augmenter de manière substantielle en 2025**. En effet, s'ils restent stables par rapport à 2024, ces crédits seront affectés à un nombre d'ouvrage d'arts réduits par le transfert aux régions de certains axes du réseau routier national. Aussi, en tenant compte de ce phénomène, les crédits doivent-ils progresser de **16 % en 2025**.

S'agissant des trains d'équilibre du territoire (TET), les rapporteurs notent que le présent PLF prévoit d'ouvrir **797 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour le financement d'un contrat de location de matériel roulant** nécessaire à l'exploitation des trains de nuit ainsi que l'ouverture à la concurrence de lignes de TET. Concernant le soutien apporté par l'État au secteur du fret ferroviaire, ce PLF prévoit, comme s'y était engagé le Gouvernement précédent, de **majorer de 30 millions d'euros l'aide** consacrée à l'activité structurellement déficitaire de « **wagon isolé** ».

Après une longue attente due aux tergiversations des gouvernements précédents, **les volets transports (2023-2027) des CPER ont enfin été signés**. Le total de ces avenants transports représente **23,6 milliards d'euros**. **L'État s'est engagé à y contribuer à hauteur de 9 milliards d'euros**. Compte-tenu de la baisse substantielle du montant des recettes affectées à l'AFIT, **il est à craindre que des financements de l'État initialement prévus en 2025 soient lissés dans le temps**.



3. EXCLUSIVEMENT FINANCÉE PAR LA SNCF, LA MONTÉE EN PUISSANCE DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE A ÉTÉ AMORCÉE

Dans un **rapport d'information de mars 2022** les rapporteurs spéciaux **Hervé Maurey et Stéphane Sautarel** avaient démontré que le **manque d'investissements dans la régénération des infrastructures ferroviaires** conduisait le réseau ferré à une irrémédiable et inquiétante dégradation. À ce titre, ils avaient souligné les **insuffisances manifestes du contrat de performance de SNCF Réseau** qui, malheureusement, tarde toujours à être révisé. Ils avaient recommandé d'**augmenter les investissements dans la régénération du réseau d'un milliard d'euros par an** et, dans le même temps, de **programmer et de financer** le déploiement des technologies de **modernisation** des infrastructures ferroviaires que sont la commande centralisée du réseau¹ (CCR) et l'ERTMS².

En février 2023, **le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) avait confirmé** les constats, les conclusions et la recommandation formulés par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel un an plus tôt. **La première ministre de l'époque avait alors pris l'engagement d'augmenter de 1,5 milliard d'euros par an d'ici à 2027 les investissements dans la régénération (1 milliard d'euros) et la modernisation (500 millions d'euros) du réseau.**

À la demande de l'État, **entre 2024 et 2027, la SNCF a pris l'engagement de financer en totalité la montée en puissance** des investissements dans les infrastructures ferroviaires. Cet engagement doit se traduire par des **versements complémentaires au fonds de concours** dédié à financer la régénération et la modernisation du réseau à hauteur de **2,3 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période.

Si ce mode de financement a **l'avantage de ne pas mobiliser les finances publiques** dans la période actuelle de très forte contrainte budgétaire, **il ne pourra pas être pérennisé à long terme** sauf à accroître de manière déraisonnable le lien de dépendance financière entre SNCF Voyageurs et SNCF Réseau, à peser sur les prix des billets, à **affaiblir SNCF Voyageurs face à ces nouveaux**

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.

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.

concurrents et à contraindre à terme ses capacités d'investissement. De façon paradoxale, SNCF Voyageurs va financer un réseau qui sera utilisé par des opérateurs concurrents.

4. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 203 : LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS (SGP) ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF)

1. La Société des grands projets (SGP) commence à intervenir sur des projets de services express régionaux métropolitains (SERM)

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM) a rebaptisé la Société du Grand Paris en **Société des grands projets (SGP)** afin de concrétiser l'**élargissement de ses missions et de son champ d'intervention aux projets de SERM** sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, le volet transports (2023-2027) du **CPER de l'Île-de-France** prévoit de mobiliser la SGP à hauteur de **700 millions d'euros** afin de contribuer au financement de **surcoûts liés à des projets de transports collectifs**. Alors que les **dépenses** de la SGP pourraient atteindre **5,1 milliards d'euros en 2024**, le présent PLF prévoit de **majorer les plafonds d'affectation de taxes** à la SGP qui lui sont affectées de **75 millions d'euros**. En outre, en 2025, pour la première fois, la SGP percevra 11 millions d'euros d'Île-de-France mobilités (IDFM) au titre de la redevance d'infrastructure visant à rémunérer l'usage du réseau du Grand Paris express.

Depuis que ses missions ont été élargies par la loi du 27 décembre 2023, **la SGP s'est mise « en ordre de bataille » pour contribuer à certains projets de SERM**. À ce stade **14 territoires ont sollicité la SGP** à ce titre et des **conventions de financement** ont été signées **pour 5 projets**. **En 2024**, la SGP a consacré **11 millions d'euros** au titre de cette nouvelle activité qui demeure donc encore très marginale dans son budget annuel.

Les dépenses d'investissements relatives aux projets de SERM ont notamment vocation à être financées par les avenants transports (2023-2027) aux **CPER**. Ces derniers prévoient des financements pour les études et premiers travaux pour un total de **2,7 milliards d'euros**, dont **891 millions d'euros de contributions apportées par l'État**. Au total, d'après les estimations les plus actualisées, le coût des investissements nécessaires pourrait se situer entre **20 et 30 milliards d'euros**, dont 9 milliards d'euros pour le seul projet de SERM de l'Étoile ferroviaire lilloise.

2. Voies navigables de France (VNF) : une ambition renouvelée pour la régénération et la modernisation du réseau fluvial existant

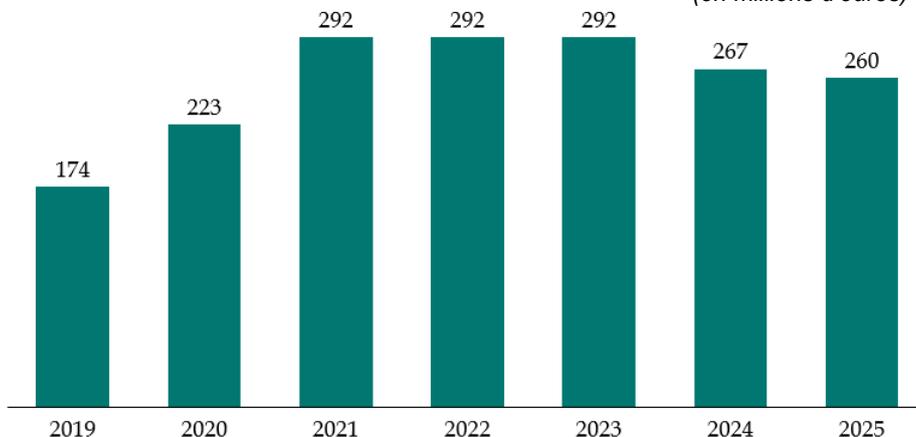
Le 22 décembre 2023, l'État et VNF ont conclu un nouveau contrat de performance comprenant une trajectoire financière prévisionnelle pour la période 2023-2032. Pour accélérer les opérations de régénération et de modernisation du réseau fluvial existant dans le prolongement du dernier rapport du COI, ce contrat prévoit un **renforcement des dépenses d'investissement** ainsi qu'une **stabilisation des effectifs** de l'opérateur jusqu'en 2026 ainsi que de sa subvention pour charges de service public (SCSP) jusqu'en 2032.

La redevance hydraulique, dont le plafond d'affectation à VNF est revalorisé chaque année conformément à la trajectoire établie dans le contrat de performance, constitue la principale ressource propre de l'opérateur. Elle présente aujourd'hui plusieurs **imperfections qui supposent une refonte** des règles qui la régissent, notamment s'agissant de son assiette, actuellement très étroite, et des paramètres de sa tarification.

Par ailleurs, compte tenu des **nouvelles missions** que l'établissement est amené à assumer, **son modèle de financement actuel présente certaines limites**. Le modèle de VNF et ses financements s'inscrivent aujourd'hui encore dans un cadre **exclusivement « transports »**. Or, VNF souligne que ses ouvrages et ses investissements ont une influence directe sur la **capacité à gérer les volumes d'eau** et à **prévenir et traiter les phénomènes de crues**. Ainsi, VNF est de plus en plus **sollicitée pour contribuer aux mesures de prévention des inondations**. Cependant, aujourd'hui, l'établissement ne dispose d'**aucun financement pour répondre** à ces demandes.

Après trois années fortement stimulées par des crédits alloués dans le cadre du **plan de relance** (encore 55 millions d'euros en 2023), en **2024**, les **dépenses d'investissement** de VNF dans les infrastructures du réseau fluvial devraient baisser de 25 millions d'euros pour s'établir à **267 millions d'euros**. Un peu plus de **260 millions d'euros** sont prévus à ce jour en **2025**.

Évolution des dépenses d'investissement totales de VNF dans les infrastructures du réseau fluvial (2019-2025)
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire

S'il respecte le contrat de performance s'agissant des investissements dans les infrastructures existantes, ce montant est en revanche, **en matière de développement de nouvelles infrastructures, très significativement amputé** par rapport à la prévision. Cette situation résulte du **gel des projets de mise au gabarit européen de l'Oise entre Compiègne et Creil (MAGEO) et de Bray à Nogent** pour lesquels les **subventions européennes** initialement escomptées **n'ont finalement pas été obtenues**. Pour ces opérations qui constituent un complément indissociable de la réalisation du Canal Seine-Nord Europe, des pistes de financement alternatives sont actuellement étudiées.



5. LES SUPPRESSIONS DE DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DE TRANSPORT MARITIME ET DU FONDS D'INTERVENTION MARITIME (FIM) EXPLIQUENT LA DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHES ET AQUACULTURE »

En 2025, **les crédits inscrits sur le programme 205 baissent significativement**. Les crédits de paiement doivent ainsi diminuer de 96 millions d'euros pour s'établir à 261 millions d'euros. Cette baisse sensible de crédits s'explique notamment par la **suppression de dispositifs de soutien aux entreprises de transport maritime** ainsi que par la **disparition du fonds d'intervention maritime**

(FIM). Dans une moindre mesure, elle provient aussi de la **diminution de 2,6 millions d'euros de la subvention annuelle versée à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**.

En 2025, par rapport aux montants prévus en 2024, la diminution du coût prévisionnel des dispositifs de soutien au transport maritime est évaluée à 25 millions d'euros. Elle a pour origine :

- d'une part, **l'extinction du dispositif exceptionnel et temporaire de soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM)**, créé en réponse à la crise sanitaire et prorogé jusqu'à la fin de l'année 2024 ;

- d'autre part, **un ciblage plus prononcé de certains dispositifs d'exonérations de charges patronales** qui avaient été instaurées par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

Les mesures visant à davantage cibler certains dispositifs d'exonérations de charges qui avaient été instaurés par la loi pour l'économie bleue de 2016, inspirées des conclusions d'un rapport de la Cour des comptes sur l'Établissement national des invalides de la Marine (Enim)¹, sont proposées par **l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)** pour 2025. Le Gouvernement entend ainsi **restreindre le bénéfice du dispositif d'exonération aux seuls navires de transport de passagers**, dans la mesure où il constitue le secteur le plus intensif en emplois moins qualifiés. Les **conséquences** de cette évolution, motivée par les contraintes qui pèsent sur les finances publiques, **devront être surveillées** dans les années à venir pour **s'assurer qu'elles ne se traduisent pas par un affaiblissement du pavillon français** qui viendrait remettre en cause les avancées réalisées depuis 10 ans en la matière, notamment grâce à ces mesures d'exonérations de charges patronales.

Créé en 2022, **le FIM n'aura existé que trois ans. En 2024**, ce fonds s'était vu allouer **16 millions d'euros. En 2025, seuls 6 millions d'euros résiduels** pourraient être dépensés pour des opérations déjà engagées. Le FIM intervenait principalement dans le financement de **projets territoriaux portés par les collectivités locales**. Ce type de projets devra désormais être financé par d'autres vecteurs, mais dans un contexte défavorable puisque les différentes sources de financement risquent de se tarir de manière simultanée. En conséquence, des projets relatifs à **l'entretien du patrimoine maritime**, qui peinent souvent à trouver des moyens de financement, pourraient devoir être reportés *sine die*.

S'agissant des crédits relatifs au **secteur de la pêche et de l'aquaculture**, très variables d'une année sur l'autre en fonction des aides européennes, les rapporteurs notent qu'actuellement **seuls une dizaine de millions d'euros ont été budgétés** pour financer les aides financières qui doivent être versées aux acteurs de la filière pêche **pour compenser les conséquences de l'interdiction** pendant la période hivernale **de la pêche dans le Golfe de Gascogne** afin de protéger les populations de dauphins. Le **coût prévisionnel** de ces compensations est pourtant estimé à environ **22 millions d'euros**.

Réunie le 19 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par cinq amendements de crédits.

¹ L'Établissement national des invalides de la Marine (Énim), exercices 2016-2021, Cour des comptes, septembre 2023.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Hervé MAUREY
Rapporteur spécial
Sénateur (Union centriste)
de l'Eure



Jean-Baptiste OLIVIER
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de Paris

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28