

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11b

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(Programmes 203 « Infrastructures et services de transports »
et 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »)

Rapporteurs spéciaux : MM. Hervé MAUREY et Jean-Baptiste OLIVIER

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, MM. Vincent Capo-Canellas, 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, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Jean-Baptiste Olivier, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean-Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : UNE BAISSÉ TRÈS SENSIBLE DES FINANCEMENTS ALLOUÉS AUX INFRASTRUCTURES	
I. UNE BAISSÉ DE 800 MILLIONS D'EUROS DES MOYENS DÉVOLUS AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS	17
A. EN 2025, LES AFFECTATIONS DE RECETTES FISCALES À L'AFIT FRANCE SONT RÉDUITES DE 800 MILLIONS D'EUROS	17
B. EN 2025, LES DÉPENSES DE L'AFIT DOIVENT DIMINUER DE 700 MILLIONS D'EUROS NE PERMETTANT DE COUVRIR QUE LES « COUPS PARTIS »	27
II. PROGRAMME 203 : DES CRÉDITS AFFECTÉS PAR LA CONTRAINTÉ BUDGÉTAIRE	31
A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS ET UNE AMBITION STRICTEMENT LIMITÉE À LA « CONTINUITÉ DES SERVICES PUBLICS »	31
1. <i>Hors fonds de concours des crédits reconduits sans indexation sur l'inflation</i>	31
2. <i>Une baisse des crédits de fonds de concours en dépit de la nouvelle hausse des versements de la SNCF destinés à financer la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire</i>	33
3. <i>Au total, l'enveloppe du programme 203 est en baisse</i>	36
B. LE PROGRAMME 203, HORS SUBVENTIONS À SNCF RÉSEAU ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	38
1. <i>La hausse tendancielle des crédits de modernisation et de développement des infrastructures routières s'interrompt en 2025</i>	39
2. <i>Les crédits d'entretien et de régénération du réseau routier national doivent être sanctuarisés en 2025</i>	40
3. <i>Le financement des trains d'équilibre du territoire (TET) : l'engagement d'une opération de renouvellement du matériel roulant des lignes de trains de nuit pour 797 millions d'euros</i>	43
4. <i>L'État s'est engagé à contribuer à hauteur de 3 milliards d'euros au volet transports du contrat de plan État-région (CPER) de l'Île de France</i>	44
5. <i>Des concours au fret ferroviaire confortés par une augmentation de 30 millions d'euros de l'aide publique à l'activité de wagon isolé</i>	48
6. <i>Après une phase de hausse temporaire, les crédits dédiés au transport aérien retrouvent des niveaux comparables à leur moyenne historique</i>	49
7. <i>Des crédits visant à financer des opérations d'entretien et de modernisation des infrastructures portuaires</i>	50
C. COMPTE-TENU DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES, LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT DANS LES CPER POURRAIENT ÊTRE LISSÉS DANS LE TEMPS	50

III. SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	53
A. EXCLUSIVEMENT SUPPORTÉE PAR LA SNCF, L'AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE A ÉTÉ AMORCÉE	53
1. <i>Dès 2022, les rapporteurs Hervé Maurey et Stéphane Sautarel avaient fait état d'une insuffisance des moyens dédiés à la régénération du réseau ferroviaire et d'une absence de financements en faveur de sa modernisation</i>	<i>53</i>
2. <i>Les tous premiers signes de la montée en puissance des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire</i>	<i>56</i>
3. <i>Jusqu'en 2027, l'État a décidé de faire financer l'intégralité des nouveaux investissements par la SNCF elle-même, ce qui ne va pas sans poser certaines questions ...</i>	<i>58</i>
4. <i>La charge des péages ferroviaires acquittés par l'État franchira en 2025 la barre symbolique des 3 milliards d'euros.....</i>	<i>60</i>
B. DU GRAND PARIS EXPRESS AUX SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM), LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS, DEVENUE « SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS », S'OUVRE À DE NOUVEAUX HORIZONS....	62
1. <i>Au-delà du seul financement du Grand Paris express, la SGP doit être mise à contribution pour 700 millions d'euros au titre du CPER pour financer des surcoûts de divers projets de transport en commun en Île-de-France.....</i>	<i>64</i>
2. <i>Des dépenses en hausse mais systématiquement et amplement surestimées</i>	<i>65</i>
3. <i>Un projet financé par le recours à l'emprunt dont l'amortissement est couvert par de la fiscalité affectée.....</i>	<i>67</i>
4. <i>La SGP s'est mise en ordre de marche pour participer aux projets de services express régionaux métropolitains (SERM)</i>	<i>72</i>
C. L'AMBITION DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF) A ÉTÉ RÉHAUSSÉE EN 2023 POUR ACCÉLÉRER LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL EXISTANT.....	75
1. <i>Des recettes en augmentation et des effectifs stabilisés jusqu'en 2026 pour permettre à VNF de remettre en état et de moderniser des infrastructures dégradées par des décennies de sous-investissement.....</i>	<i>75</i>
2. <i>Des investissements dans le réseau existant conformes au contrat de performance mais des opérations de développement gelées faute de ressources.....</i>	<i>82</i>

DEUXIÈME PARTIE
PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE » :
LES SUPPRESSIONS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES ET DU FONDS
D'INTERVENTION MARITIME ENGENDRENT
UNE BAISSÉ SUBSTANTIÉLLÉ DE CRÉDITS

I. LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA SURVEILLANCE ET À LA SÛRETÉ MARITIMES DIMINUENT SENSIBLEMENT	88
II. APRÈS DE FORTES HAUSSES LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA FORMATION DOIVENT SE STABILISER	89
III. LA SUPPRESSION DE DISPOSITIFS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME EST LA PRINCIPALE RAISON DE LA BAISSE SUBSTANTIÉLLÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205.....	92
IV. L'ACQUISITION D'UN NOUVEAU PATROUILLEUR EXPLIQUE LES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS CONSTATÉES SUR L'ACTION 04.....	95
V. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PÊCHE ET À L'AQUACULTURE DEVRAIENT S'ÉTABLIR À ENVIRON 60 MILLIONS D'EUROS	96
VI. APRÈS SEULEMENT TROIS ANS D'EXISTENCE, LE FONDS D'INTERVENTION MARITIME DISPARAÎT.....	99
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	101
EXAMEN EN COMMISSION.....	103
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	125
LA LOI EN CONSTRUCTION	127

L'ESSENTIEL

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

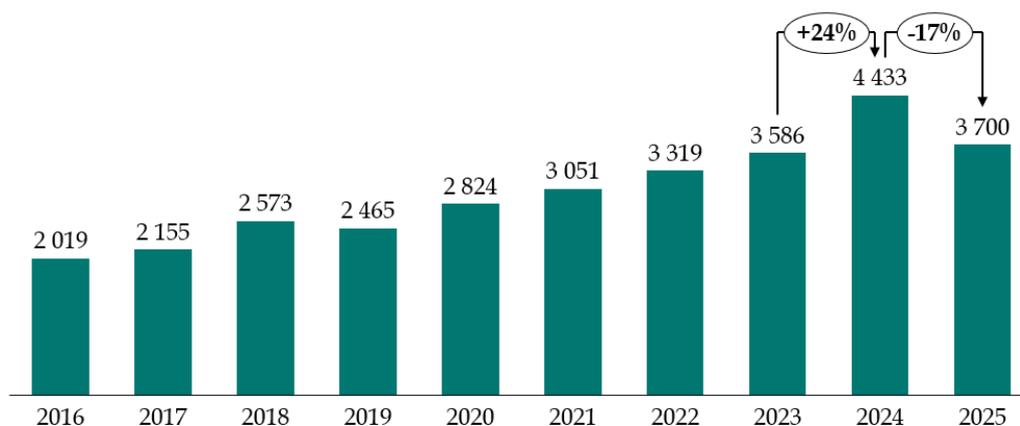
Afin de participer à l'effort de redressement de nos finances publiques, **les moyens dévolus à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFIT France) sont substantiellement réduits en 2024 comme en 2025.** Pour 2024, le projet de loi de fin de gestion (PLFG) prévoit de réduire 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.

¹ L'ancienne TICPE.

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

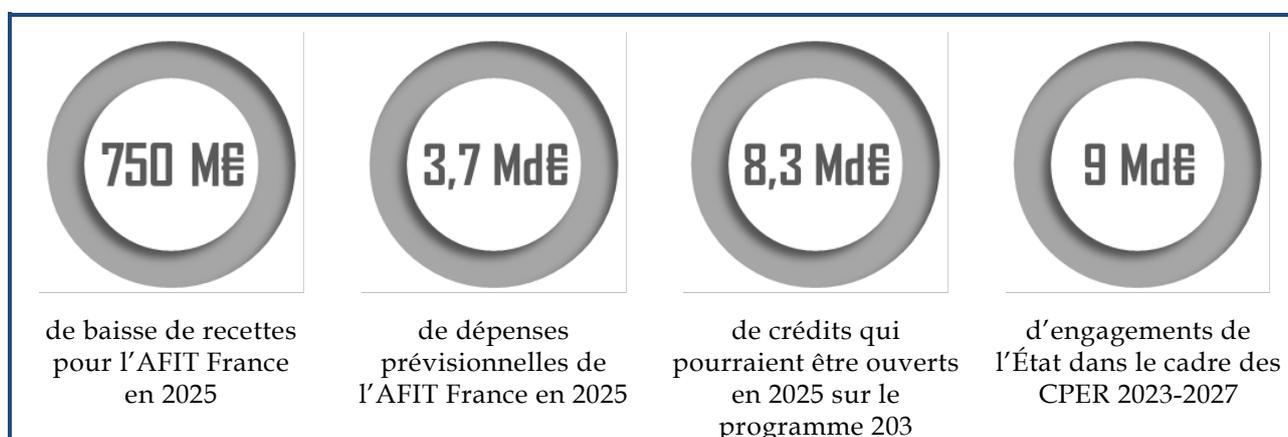
(en millions d'euros)



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

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.



II. 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**.



III. 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

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.

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 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**.

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

A. 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.

B. 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.

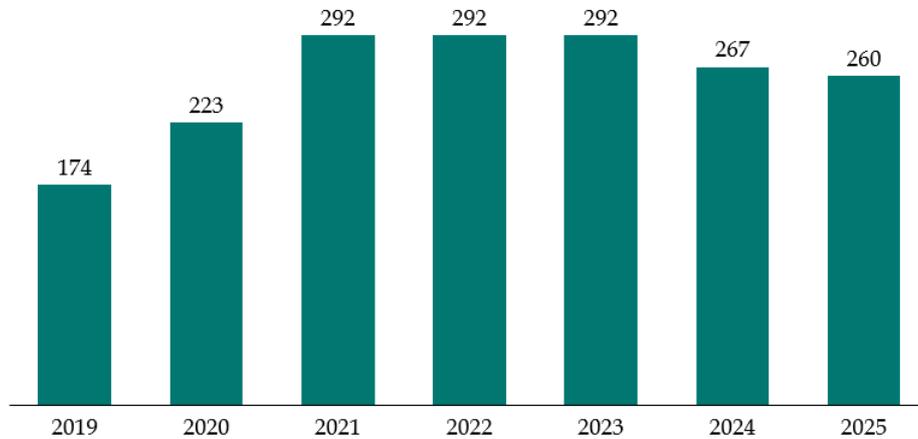
La redevance hydraulique, dont le plafond d'affectation à VNF est revalorisé chaque année conformément à la trajectoire établie dans le contrat de performance, constitue la principale ressource propre de l'opérateur. Elle présente aujourd'hui plusieurs **imperfections qui supposent une refonte** des 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.



d'engagements de l'État pour financer les études des SERM



d'investissements de VNF dans le réseau fluvial existant



la durée d'existence du fonds d'intervention maritime (FIM)

V. 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**

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

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.

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.

Au 10 octobre 2024, date limite fixée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), 38 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

PREMIÈRE PARTIE
LE PROGRAMME 203
« INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » :
UNE BAISSÉ TRÈS SENSIBLE DES FINANCEMENTS
ALLOUÉS AUX INFRASTRUCTURES

I. UNE BAISSÉ DE 800 MILLIONS D'EUROS DES MOYENS DÉVOLUS
AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

Le financement par l'État des infrastructures de transports repose largement sur l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFIT France), celui des services de transports étant quant à lui porté par le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Jusqu'en 2023, les dépenses annuelles de l'AFIT France étaient prévues par la programmation figurant à l'article 2 de la loi d'orientation des mobilités (LOM)¹. Le 24 février 2023, le **Conseil d'orientation des infrastructures** (COI) a remis un rapport² devant servir de base à la construction d'une nouvelle programmation pluriannuelle des investissements de l'État dans les infrastructures de transports. Dans ce rapport, le COI a recommandé de substantiellement réhausser la trajectoire de dépenses d'investissements de l'AFIT France. Il **préconise** en effet des dépenses (en CP) de l'AFIT France à hauteur de **26 milliards d'euros sur la période 2023-2027**, puis d'environ 32 milliards d'euros pour chacune des trois périodes quinquennales suivantes.

Les rapporteurs spéciaux saluent le travail d'analyse du COI. Cependant, contrairement à ce que prévoient les dispositions de la LOM et **en l'absence d'une nouvelle loi de programmation** relative aux infrastructures de transports, **aucune trajectoire pluriannuelle** d'investissements n'est à ce jour formalisée.

A. EN 2025, LES AFFECTATIONS DE RECETTES FISCALES À L'AFIT FRANCE
SONT RÉDUITES DE 800 MILLIONS D'EUROS

Le budget de l'AFIT France est principalement abondé par l'affectation d'une partie du produit de **l'accise sur les produits énergétiques**³. Suite à des augmentations décidées en 2023 puis en 2024, le **plafond de cette affectation avait été porté à 2 milliards d'euros. Cependant, dans le cadre de la participation aux économies** de dépenses plus générales

¹ La loi n° 2019 1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

² Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition, COI, décembre 2022.

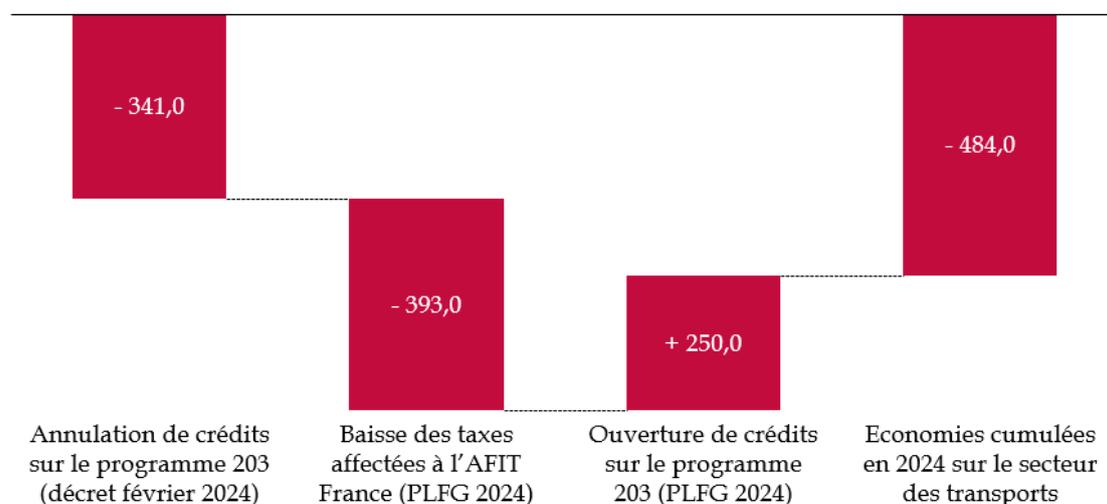
³ L'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE.

sur le budget de l'État qui ont été décidées **en 2024**, notamment à travers le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits, **le projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2024 prévoit de réduire de 393 millions d'euros le plafond** de la fraction d'accise sur les produits énergétiques affectée à l'AFIT France. Aussi, ce plafond serait-il **abaissé à 1,7 milliard d'euros en 2024**.

Il s'agit par cette évolution de **faire contribuer le budget de l'AFIT France aux efforts d'économies** demandés en 2024 au secteur des transports. En contrepartie, le même PLFG pour 2024 propose-t-il de procéder au rétablissement sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de 250 millions d'euros de crédits de paiement sur les 341 millions d'euros qui avaient été annulés par le décret du 21 février 2024 précité. **Le cumul des économies réalisées sur les crédits budgétaires de l'État dédiés aux transports en 2024 s'élèverait ainsi à 484 millions d'euros**.

Économies prévues en 2024 sur les dépenses de l'État relatives au secteur des transports

(en millions d'euros)



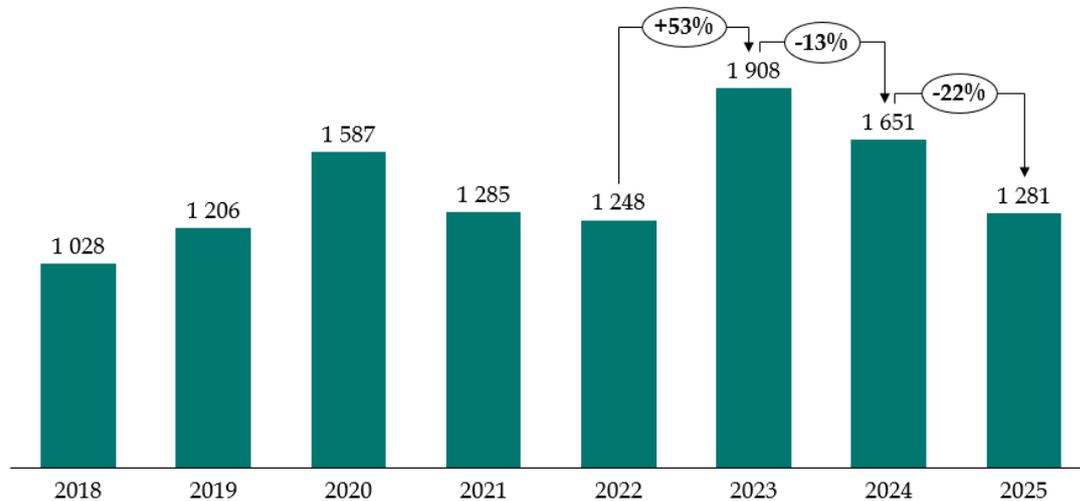
Source : commission des finances du Sénat

Pour 2025, l'article 33 du présent projet de loi de finances prévoit de rabaisser encore davantage le plafond d'affectation à **1,3 milliards d'euros¹**, soit **une diminution de 39 %** (763 millions d'euros) par rapport au plafond qui avait été adopté en LFI pour 2024 (et de 370 millions d'euros par rapport au plafond abaissé proposé en PLFG pour 2024). Par ailleurs, **un amendement déposé par le Gouvernement** en première lecture à l'Assemblée nationale prévoit de **réduire ce plafond de 60 millions d'euros supplémentaires à 1 221 millions d'euros**.

¹ Précisément à 1 281 042 970 euros.

Évolution du plafond du produit d'accise sur les produits énergétiques affecté à l'AFIT France (2018-2025)¹

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

Ces choix d'économies ont été faits pour contribuer à **remédier à la dégradation considérable des finances publiques qui a résulté de la gestion des Gouvernements précédents**. Une dégradation dont les facteurs explicatifs ont notamment été analysés par le rapporteur général dans le tome I de son rapport consacré au présent projet de loi de finances ainsi que par la mission d'information sur la dégradation des finances publiques de la commission des finances du Sénat qui a rendu ses travaux en juin dernier s'agissant de la dégradation observée en 2023² et qui poursuit actuellement ses travaux pour identifier les raisons de la poursuite du phénomène en 2024.

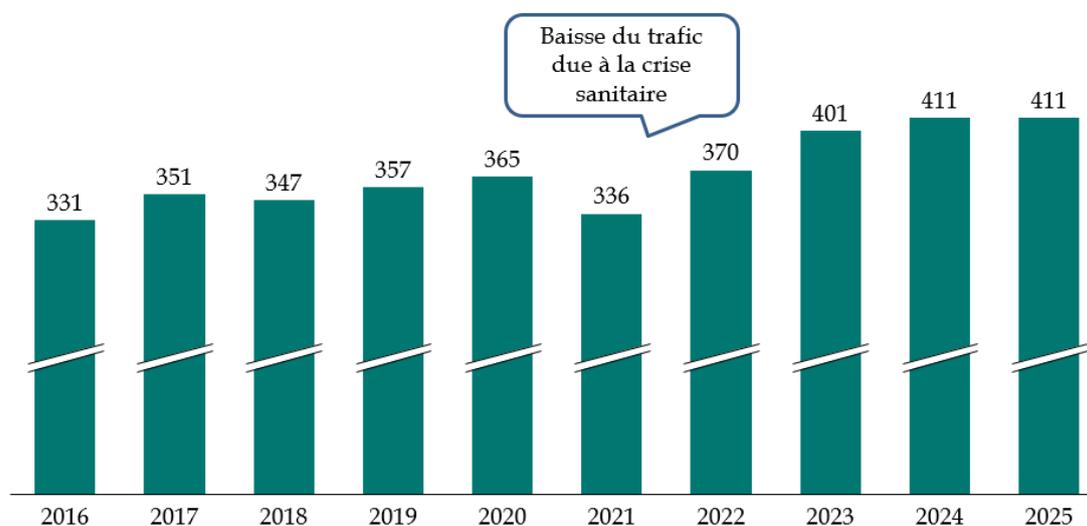
Assis sur le chiffre d'affaires de l'année précédente, le produit de la **redevance domaniale**³ versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) s'est établi à 401 millions d'euros en 2023. Selon les estimations du dernier budget rectificatif de l'agence, **en 2024** le rendement de la redevance pourrait atteindre **411 millions d'euros**. Le même niveau de rendement est attendu en 2025.

¹ En tenant compte de la révision à la baisse du plafond prévue par le PLFG pour 2024.

² Rapport d'information n° 685 (2023-2024) fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France par M. Jean-François HUSSON.

³ La redevance domaniale est la redevance pour occupation du domaine public prévue à l'article R. 122-48 du code de la voirie routière que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) versent annuellement à l'État, pour une période comprise entre le 1^{er} juillet et le 30 juin.

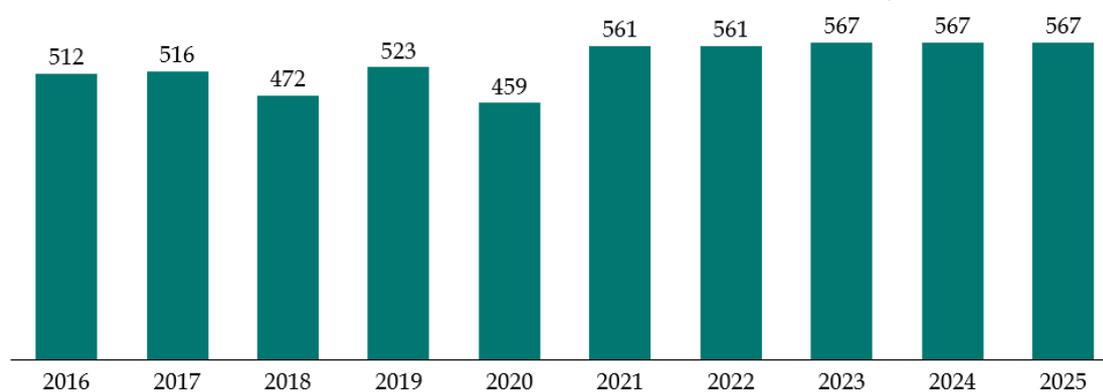
Évolution de la redevance domaniale affectée à l'AFIT France (2016-2025) (en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFIT France

Les **recettes de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**¹ acquittée par les SCA, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, devraient rapporter **567 millions d'euros** à l'AFIT France en 2025, un montant à la hauteur du plafond d'affectation inscrit à l'article 33 du présent projet de loi de finances (PLF).

Évolution du montant de taxe d'aménagement du territoire (TAT) affecté à l'AFIT France (2016-2025) (en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances et les documents financiers de l'AFIT France

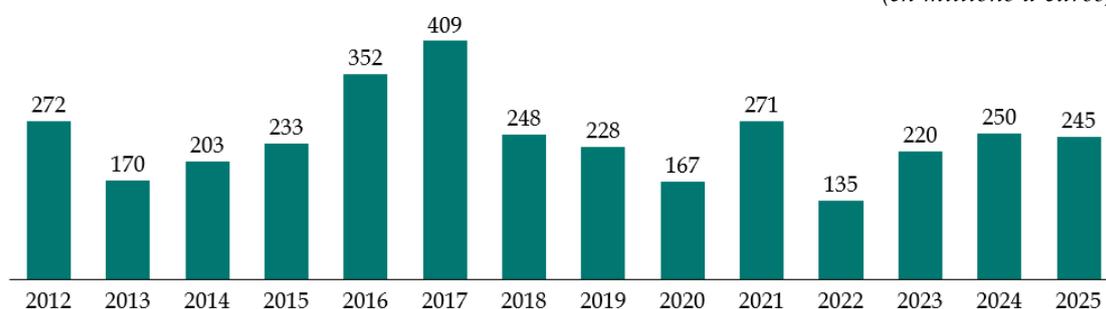
¹ Cette taxe est prévue à l'article L. 421-175 du code des impositions sur les biens et les services.

Une partie du **produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national est également reversée à l'AFIT France. Ces recettes ont été soumises à de très fortes fluctuations par le passé en raison de la contestation sociale dite des « gilets jaunes » puis de la crise sanitaire.

En 2024 l'AFIT France attend 250 millions de recettes liées au **produit des amendes radars**. Pour 2025, le budget prévisionnel de l'AFIT France anticipe **245 millions d'euros** de recettes à ce titre.

Évolution des recettes d'amendes radars affectées au budget de l'AFIT France (2012-2025)

(en millions d'euros)



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

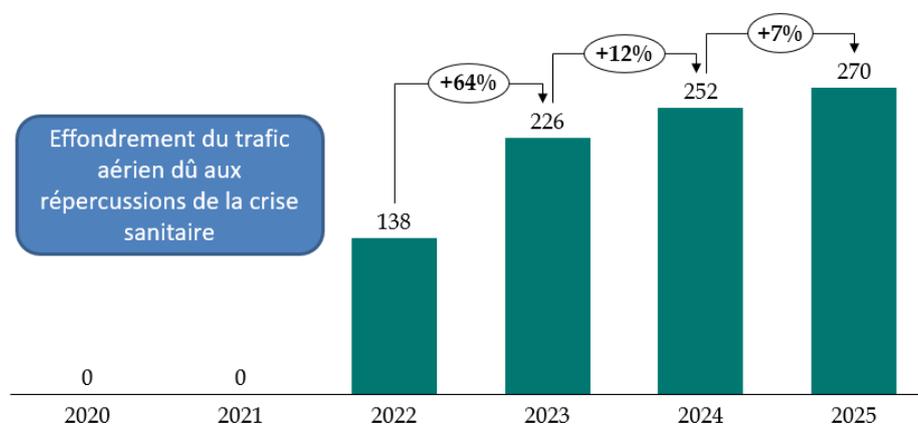
Une part du rendement de l'« **écocontribution** » sur le **transport aérien**, adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2020 et conçue comme une majoration de l'ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS), abonde également le budget de l'AFIT France. Depuis la création du nouveau code des impositions sur les biens et services (CIBS) et en vertu des dispositions de l'article L. 422-20 de ce même code, cette taxe est dénommée « **tarif de solidarité** » de la « **taxe sur le transport aérien de passagers** ».

Grâce à la sortie de crise du transport aérien, **2022 a été la première année au cours de laquelle l'AFIT France s'est vue affecter une fraction du tarif de solidarité** appliqué à la taxe sur le transport aérien de passager. À hauteur de 138 millions d'euros, cette part était cependant restée très inférieure au plafond d'affectation qui était alors fixé à 230 millions d'euros. **En 2023**, l'agence a reçu **226 millions d'euros** au titre de cette contribution.

La loi de finances initiale pour 2024 ayant majoré à 252 millions d'euros le plafond d'affectation, pour l'année 2024, l'AFIT France devrait percevoir ce montant. **L'article 33 du présent PLF prévoit un nouveau relèvement** du plafond d'affectation de l'écocontribution aérienne à l'AFIT pour le porter à **270 millions d'euros**. Un montant que devrait percevoir l'agence en 2025 compte-tenu de la reprise vigoureuse du transport aérien.

Évolution de la fraction de l'écocontribution sur le transport aérien affectée à l'AFIT France (2020-2025)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances et les documents financiers de l'AFIT France

Depuis 2015, l'AFIT France percevait aussi annuellement une **contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)** pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée des concessions, soit environ 60 millions d'euros par an. Cependant, **depuis 2021, les SCA**, engagées dans un contentieux avec l'État au sujet de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur l'inflation, **refusent de s'acquitter de leur contribution** annuelle due à l'AFIT France. « Otage de ce conflit », en 2023, l'AFIT France avait déjà dû faire face à un déficit de recettes cumulé de 180 millions d'euros.

Cependant, **le 14 mars 2024**, en première instance, **le tribunal administratif de Cergy Pontoise a débouté les sociétés d'autoroutes** qui contestaient les titres émis par l'AFIT France en 2021, 2022 et 2023 visant au recouvrement des montants dus par ces sociétés au titre de ladite contribution. Si les sociétés d'autoroutes se sont pourvues en appel, cette procédure n'étant pas suspensive, **elles ont dû verser à l'automne 2024 les montants dus à l'AFIT France au titre des années 2021, 2022 et 2023**. Elles se sont ainsi acquittées à ce jour de **187,6 millions d'euros**.

En revanche, **ce montant n'inclut pas à ce stade les intérêts de retard** qui devront également être versés à l'AFIT France **ni même les frais de justice**. **Il est impératif que les sociétés d'autoroutes exécutent pleinement la décision de justice** qui a été rendue **et s'acquittent sans délai des montants qu'elles doivent** toujours à l'AFIT France. **Poursuivant leur logique visant à prendre en otage le financement des infrastructures** de transports afin d'instaurer un rapport de force avec l'État, **les sociétés d'autoroutes ont de nouveau contesté le titre émis par l'AFIT France** visant au recouvrement de l'échéance 2024 de la contribution, occasionnant ainsi une **nouvelle perte de recettes de 60 millions d'euros pour l'agence**.

Un contentieux entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) qui se répercute sur les ressources de l'AFIT France

Suite à l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur 70 % de l'inflation prévue par la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020 et devant le refus de l'État de compenser aux SCA ses effets, ces dernières ont estimé que les termes de l'article 5 des conventions relatives à la contribution volontaire exceptionnelle (CVE) conclues entre elles et l'AFIT France ainsi que 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'AFIT France 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 en invoquant l'article 5 des conventions signées entre elles et l'AFIT France. Une phase de conciliation infructueuse entre l'État et les SCA a été menée au premier semestre de l'année 2021.

Deux contentieux sont désormais en cours d'examen :

- un premier devant le tribunal administratif de Paris aux fins d'être compensées des effets de l'indexation de la TAT ;
- un autre devant le tribunal judiciaire de Nanterre¹ ainsi que devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise aux fins de contestation des sommes réclamées par l'AFIT France au titre de la contribution.

S'agissant du premier contentieux, dans un arrêt du 13 janvier 2023, le tribunal administratif de Paris a donné tort aux SCA en considérant que l'indexation de la TAT n'avait pas à leur être compensée. Le tribunal a notamment considéré que le requérant n'avait pas démontré que l'indexation avait un « impact significatif » sur la concession.

Toutefois les SCA ont toutes interjeté appel en mars 2023 de cette décision devant le Conseil d'État. L'instruction est toujours en cours.

Concernant le second contentieux, le tribunal administratif de Cergy Pontoise a rendu son jugement le 14 mars 2024, concluant au rejet des requêtes des sociétés portant sur les titres émis au titre des années 2021, 2022 et 2023.

Les sociétés se sont pourvues en appel devant la cour administrative d'appel de Versailles le 17 mai 2024.

Conformément aux termes de la convention CVE qui prévoit qu'un appel n'est pas suspensif des versements, les sociétés ont payé la CVE au titre des années concernées.

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

Au cours de son audition par les rapporteurs, le président de l'AFIT France leur a révélé des agissements inappropriés des sociétés d'autoroutes visant semble-t-il à intimider les personnels de l'agence.

Enfin, l'article 100 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a instauré une **taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance** qui, en pratique, **s'applique aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ainsi qu'aux principaux aéroports** (Roissy, Orly, Marseille, Lyon, Nice et Toulouse).

¹ Le tribunal judiciaire de Nanterre s'est déclaré incompétent pour juger cette affaire le 30 août 2022.

Cette taxe impose à **un taux de 4,6 % les revenus d'exploitation qui dépassent le seuil de 120 millions d'euros des exploitations d'infrastructures de transport de longue distance dont le niveau de rentabilité¹ moyen est supérieur à 10 %.**

L'estimation de son rendement en 2024 est de **600 millions d'euros** réparti entre environ 450 millions d'euros pour les SCA et 150 millions d'euros pour les aéroports. Le produit de cette taxe est affecté à l'AFIT France dans la limite d'un plafond fixé à 600 millions d'euros.

La constitutionnalité de cette nouvelle taxe a été validée par une décision du 12 septembre 2024 rendue par le Conseil Constitutionnel² dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Un recours en annulation du décret d'application relatif à cette taxe reste quant à lui en instance et **les sociétés d'autoroutes demanderont vraisemblablement devant la juridiction administrative à ce que la charge relative à cette imposition leur soit compensée.**

¹ Constitué du quotient entre résultat net et le chiffre d'affaires.

² Décision n° 2024-1102 QPC du 12 septembre 2024.

Évolution des recettes de l'AFIT France (hors plan de relance)

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Prévisions fin 2024	PLF 2025
Taxe d'aménagement du territoire	472	523	459	561	561	567	567	567
Redevance domaniale	347	357	365	336	370	401	411	411
Amendes radars	248	228	167	271	178	178	250	245
TICPE	1 028	1 206	1 587	1 285	1 248	1 908	1 651 ¹	1 281 ²
Écocontribution billets d'avion	-	-	-	-	138	226	252	270
Plan de relance autoroutier	100	60	58	-	-	-	188	-
Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport longue distance	-	-	-	-	-	-	600	600
Produits exceptionnels	35	89	3	-	2	4	32	-
Dotation budgétaire « Marseille en grand »	-	-	-	-	82	-	-	-
Subvention de l'État	-	-	250	100	-	-	-	-
Total	2 231	2 462	2 888	2 553	2 579	3 279	3 951³	3 374⁴

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

¹ Ce montant prend en compte l'abaissement du plafond d'affectation du produit de l'accise sur les produits énergétiques prévu par le PLFG pour 2024.

² 1 221 millions d'euros si l'amendement déposé par le Gouvernement est retenu dans le texte final.

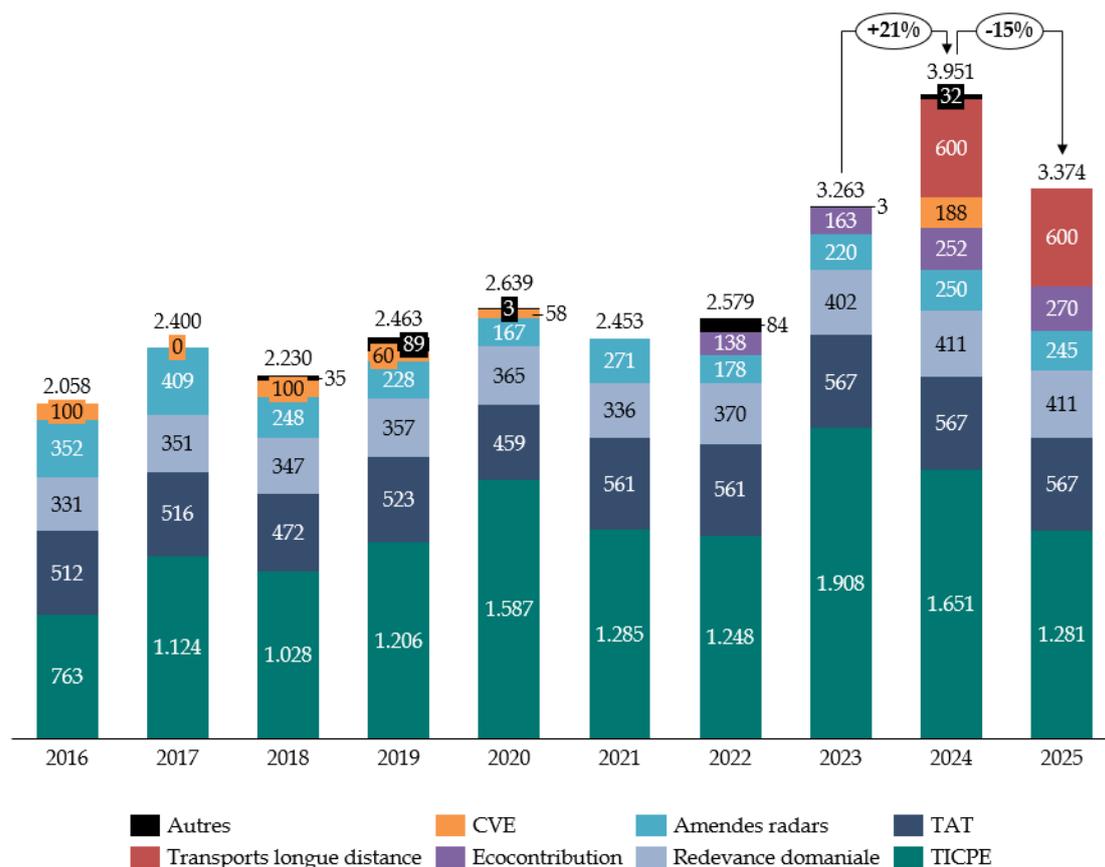
³ En tenant compte de l'abaissement du plafond d'affectation du produit de l'accise sur les produits énergétiques prévu par le PLFG pour 2024.

⁴ 3 314 millions d'euros si l'amendement déposé par le Gouvernement est retenu dans le texte final.

Hors financements liés au plan de relance et produits exceptionnels, **les ressources affectées à l'AFIT France devraient s'établir à moins de 3,4 milliards d'euros, soit une baisse de 750 millions d'euros** par rapport au montant initialement prévu en 2024. Il est à noter cependant que cette **diminution se limite à 550 millions d'euros** si l'on tient compte de l'abaissement du plafond d'affectation du produit d'accise sur les produits énergétiques prévue en PLFG pour 2024 et des versements de la contribution volontaire exceptionnelle des sociétés d'autoroutes perçues au titre des sommes dus pour les années 2021, 2022 et 2023 (voir *supra*).

Cette baisse pourrait par ailleurs être **accentuée de 60 millions d'euros** en raison de l'amendement déposé en ce sens par le Gouvernement lors de l'examen du présent projet de loi de finances (PLF) à l'Assemblée nationale. Au total, le recul des recettes affectées à l'AFIT en 2025 **pourrait ainsi atteindre 810 millions d'euros**. Cette diminution correspondrait peu ou prou à un **retour au niveau** de taxes affectées en **2023**.

Recettes affectées à l'AFIT France (hors plan de relance) depuis 2016
(en millions d'euros)



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

B. EN 2025, LES DÉPENSES DE L'AFIT DOIVENT DIMINUER DE 700 MILLIONS D'EUROS NE PERMETTANT DE COUVRIR QUE LES « COUPS PARTIS »

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, la programmation pluriannuelle des investissements dans les infrastructures de transport était, jusqu'en 2023, inscrite à l'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)¹.

**La trajectoire des dépenses de l'AFIT France
prévue par la loi d'orientation des mobilités (LOM)**

(en millions d'euros)

Année	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de l'AFIT France	2 683 (prévus)	2 982 (prévus)	2 687 (prévus)	2 580 (prévus)	2 780 (prévus)
	2 465 (réalisés)	2 824 (réalisés)	3 051 (réalisés)	3 289 (réalisés)	3 689 (réalisés)

Source : article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) et documents financiers de l'AFIT France

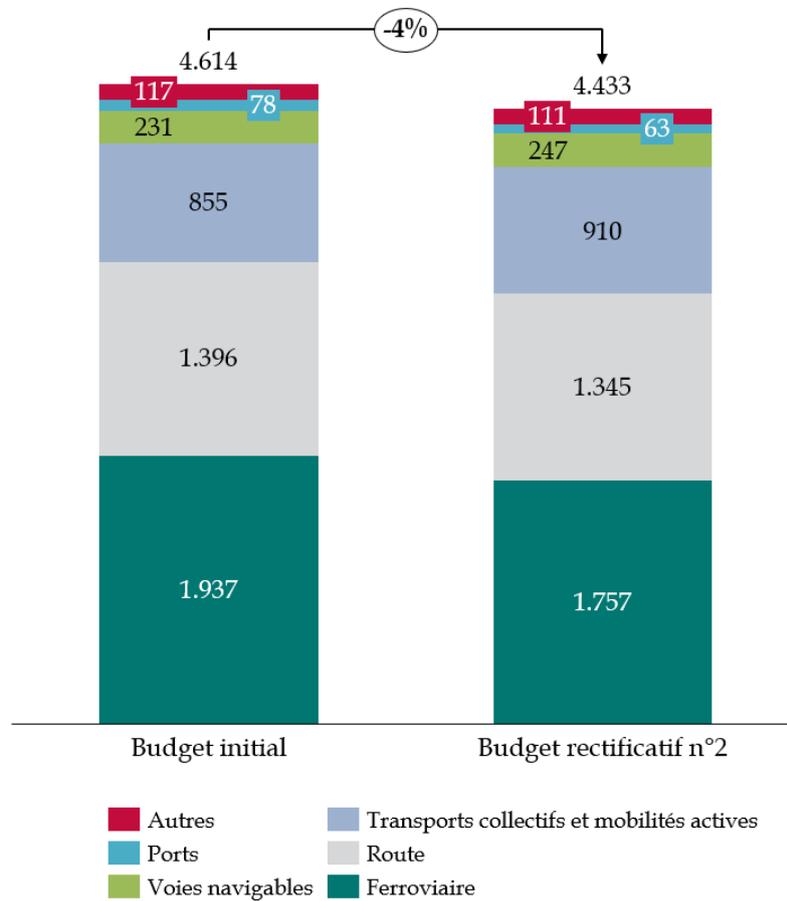
Le **budget initial** de l'AFIT France pour **2024**, qui se fondait sur le plafond d'affectation d'accise sur les énergies adoptées en LFI pour 2024, c'est-à-dire 2 milliards d'euros, ainsi que sur l'absence de recettes liées à la contribution volontaire exceptionnelle des sociétés d'autoroutes, prévoyait un niveau de dépenses de **4,6 milliards d'euros**.

Pour tenir compte d'une part de la **baisse de 393 millions d'euros du plafond d'affectation d'accise sur les produits énergétiques prévue dans le cadre du PLFG pour 2024** et, d'autre part du **versement par les sociétés d'autoroutes de 188 millions d'euros** au titre des échéances de contribution volontaires exceptionnelles qu'elles avaient refusé d'acquitter entre 2021 et 2023, le **deuxième budget rectificatif** de l'agence adopté par son conseil d'administration le 23 octobre dernier ne prévoit plus qu'un total de **4,4 milliards d'euros** de dépenses effectives en 2024, soit **une diminution de 181 millions d'euros (- 4 %)**.

¹ Dernier exercice de la programmation, l'année 2023 a aussi été le premier au cours duquel l'objectif de dépenses prévu dans la LOM a été respecté sans tenir compte des apports complémentaires issus des programmes du plan de relance.

**Comparaison des crédits de paiement de l'AFIT France pour 2024
inscrits dans son budget initial et dans son deuxième budget rectificatif
adopté le 23 octobre 2024**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets 2024 de l'AFIT France

Dans le cadre de ce budget rectificatif, **les dépenses relatives au secteur ferroviaire ont été diminuées de 180 millions d'euros, les projets relatifs aux contrats de plan État-régions (CPER) étant particulièrement affectés** (- 70 millions d'euros). Les autres domaines d'intervention dans le champ ferroviaire sont néanmoins également concernés par des baisses de crédits :

- 46 millions d'euros pour le projet Lyon-Turin ;
- 35 millions d'euros pour les nouvelles lignes à grande vitesse (LGV) ;
- 13 millions d'euros pour le renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire ;
- 8 millions d'euros pour les infrastructures de fret ;

- et enfin 3 millions d'euros pour les interventions sur le réseau existant.

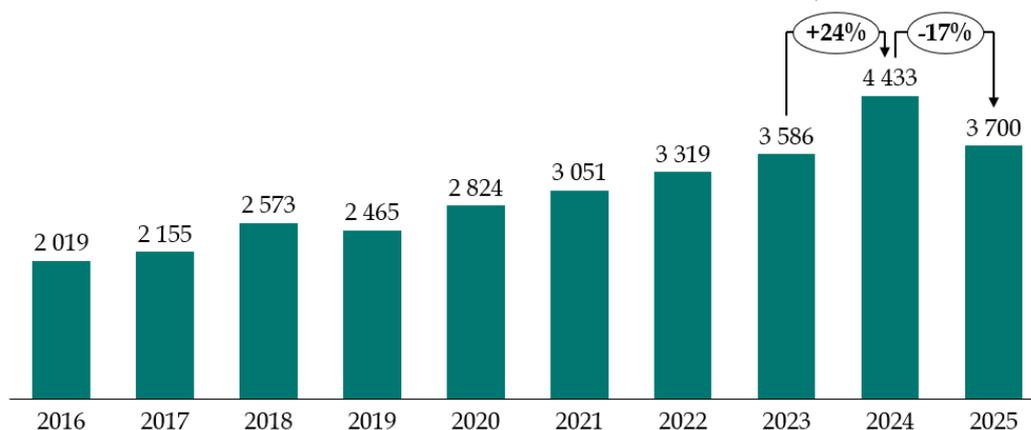
Les crédits dévolus aux infrastructures routières ont quant à eux été abaissés de 51 millions d'euros, touchant là encore principalement les opérations liées aux CPER (- 40 millions d'euros).

Inversement, **les crédits relatifs aux transports collectifs**, affectés à des opérations relevant des collectivités locales¹, **et aux voies navigables ont progressé** respectivement de 54,8 millions d'euros et de 16,7 millions d'euros entre le budget initial et le deuxième budget rectificatif pour 2024.

Même si **le budget de l'AFIT France doit être voté en conseil d'administration à la fin de l'année**, la baisse des recettes affectées à l'agence entraînera une réduction équivalente de ses dépenses en 2025. Celles-ci devraient ainsi se réduire à **3,7 milliards d'euros**, soit une **diminution de 20 %** par rapport au montant qui était initialement prévu en 2024. Cependant, **si l'on tient compte des crédits qui seront réellement exécutés en 2024** du fait de la diminution des dépenses que l'AFIT France a dû consentir dans son deuxième budget rectificatif (voir *supra*), la baisse effective entre 2024 et 2025 représenterait **17 %**.

Cette situation correspondrait globalement au **retour à un niveau de dépenses comparable à celui observé en 2023** et même 3 % supérieur.

Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2025
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFIT France et les réponses au questionnaire budgétaire

D'après les informations qui ont été transmises aux rapporteurs, **ce budget devrait permettre à l'AFIT France 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**

¹ Dans le cadre des CPER et des appels à projets transports collectifs en site propre (TCSP).

(exécution de crédits de paiements) **pour de nouveaux projets** qui n'ont pas fait l'objet d'engagements juridiques avant 2025.

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 accentué par les contraintes budgétaires des collectivités territoriales elles-mêmes**.

À la date où ils écrivent ces lignes, **les rapporteurs n'ont pas connaissance de la répartition prévisionnelle du budget 2025** de l'AFIT France par modes de transports. La DGITM et l'AFIT France leur ont expliqué que la **situation exceptionnelle** du prochain exercice impliquait une révision profonde de la structure du budget afin **d'identifier très précisément les projets pour lesquels des décaissements seront absolument nécessaires en 2025**, ce qui nécessite notamment d'anticiper les appels de fonds qui pourraient vraisemblablement intervenir au cours de l'année prochaine. La logique recherchée étant **d'éviter absolument que l'absence de financement de l'État soit la cause de retards** de certains chantiers.

En effet, une telle perspective **remettrait en cause la vocation même de l'AFIT France** qui est justement d'éviter que les investissements lourds dans les infrastructures de transports, qui par définition s'inscrivent dans le temps long, ne soient pas soumis aux aléas annuels de la politique budgétaire.

S'ils regrettent ce manque d'information du Parlement, les rapporteurs comprennent la situation particulière qui est celle de l'année 2025 et l'exigence de priorisation très fine des projets qu'elle suppose.

II. PROGRAMME 203 : DES CRÉDITS AFFECTÉS PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

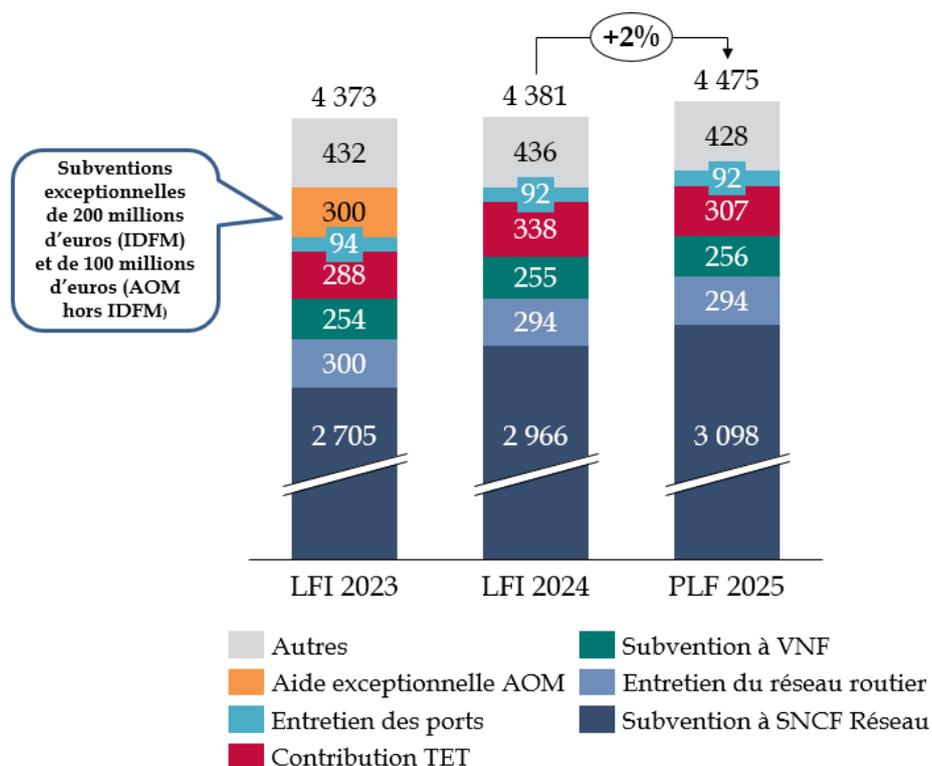
A. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS ET UNE AMBITION STRICTEMENT LIMITÉE À LA « CONTINUITÉ DES SERVICES PUBLICS »

1. Hors fonds de concours des crédits reconduits sans indexation sur l'inflation

La présente loi de finances propose d'allouer au programme 203 « Infrastructures et services de transports » **5,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** soit des **augmentations de 15 % et de 2 %** par rapport à 2024.

Répartition des crédits de paiement du programme 203 en loi de finances initiales (2023-2025)¹

(en millions d'euros)



TET : trains d'équilibre du territoire

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du programme 203 annexé au projet de loi de finances pour 2025

En 2025, les concours à SNCF Réseau représentent 69 % des crédits budgétaires inscrits sur le programme 203.

Évolution des crédits du programme 203 entre 2024 et 2025

(en millions d'euros)

Programme 203	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Écart	LFI 2024	PLF 2025	Écart
01-Routes-développement	-	-	-	-	-	-
04-Routes-entretien	283,1	293,7	+ 3,7 %	293,7	293,7	-
41-Ferroviaire	2 965,20	3 098,5	+ 4,5 %	2 966,4	3 098,5	+ 4,5 %
42-Voies navigables	255,2	255,6	+ 0,2 %	255,2	255,6	+ 0,2 %
43-Ports	92,5	92,5	-	92,5	92,5	-
44-Transports collectifs	336,2	812,0	+ 141,5 %	366,0	322,2	- 12,0 %
45-Transports combinés	135,9	150,4	+ 10,7 %	135,9	150,4	+ 10,7 %
47-Fonctions support	57,4	58,3	+ 1,6 %	57,4	58,3	+ 1,6 %
50-Transport routier	167,3	167,5	+ 0,1 %	167,3	167,5	+ 0,1 %
51-Sécurité ferroviaire	-	-		-	-	
52-Transport aérien	51,4	52,2	+ 1,6 %	46,7	36,5	- 21,8 %
TOTAL	4 344,1	4 980,7	+ 14,7 %	4 381,0²	4 475,2	+ 2,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025

La hausse des autorisations d'engagement (AE) constatée en 2025 s'explique essentiellement par l'ouverture de **797 millions d'euros** de crédits sur l'action 44 « Transports collectifs » destinés à préparer le **financement d'un contrat de location de matériel roulant** nécessaire à l'exploitation des lignes de nuit et l'ouverture à la concurrence d'autres lignes des trains d'équilibre du territoire (TET). Cette opération est décrite *infra* dans les développements relatifs à l'action 44.

¹ Comme indiqué *supra*, en tenant compte des annulations contenues dans le décret du ainsi que des ouvertures prévues dans le PLFG pour 2024, les crédits du programme 203 devraient être réduits de 91 millions d'euros en 2024.

² Comme indiqué *supra*, en tenant compte des annulations contenues dans le décret du ainsi que des ouvertures prévues dans le PLFG pour 2024, les crédits du programme 203 devraient être réduits de 91 millions d'euros en 2024.

L'évolution des crédits de paiement (CP) s'explique quant-à-elle par les éléments suivants :

- une hausse des dépenses prévisionnelles sur l'action 41 « Ferroviaire » du fait de l'augmentation des péages ferroviaires ;
- une hausse des crédits prévus sur l'action 45 « Transports combinés » du fait de l'augmentation de 30 millions d'euros de l'aide à l'activité de « wagon isolé ».

En réponses au questionnaire des rapporteurs, la DGITM précise que, « *de manière générale, les crédits prévus pour le programme ont en effet été déterminés* », conformément à la lettre plafond du précédent premier ministre, « *en appliquant le principe de continuité des services publics* ». Ainsi, « *ils ne prévoient pas de mesures nouvelles* ». Ainsi, pour l'essentiel, « *les crédits ont été déterminés en reconduisant les crédits demandés pour 2024, sans prise en compte de l'inflation* ». Ainsi en réalité, ils « *intègrent des économies permettant de contribuer à la stabilité globale du budget de l'État en euros courants* ».

2. Une baisse des crédits de fonds de concours en dépit de la nouvelle hausse des versements de la SNCF destinés à financer la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire

Le programme 203 est **abondé de manière très significative par des fonds de concours** qui proviennent majoritairement de l'**AFIT France**¹ mais également du **fonds de concours** dédié à la régénération et désormais également à la modernisation du **réseau ferroviaire**. Celui-ci est abondé par une part des bénéfices générés par l'opérateur de transport ferroviaire historique SNCF Voyageurs.

Après avoir augmenté dans des proportions importantes en 2024, principalement en raison des versements de la SNCF au fonds de concours destiné à financer les opérations de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire, et malgré une nouvelle augmentation de ces versements en 2025 (voir *infra*), les **crédits de fonds de concours** attendus sont **orientés à la baisse**. Ainsi, en 2025, en comparaison avec les prévisions inscrites en LFI pour 2024, ils devraient diminuer **de 911 millions d'euros pour les AE et de 245 millions d'euros pour les CP**.

En 2025, le montant total des crédits de fonds de concours devant abonder le programme devrait ainsi s'établir à **3,3 milliards d'euros en AE et à 3,8 milliards d'euros en CP**, des montants **supérieurs à la moyenne observée** au cours de la **période précédant l'année 2024**². Ainsi, en 2023, les montants d'AE avaient certes été supérieurs de 124 millions d'euros mais les CP étaient inférieurs de 266 millions d'euros par rapport aux crédits prévisionnels pour 2025.

¹ Ainsi que des collectivités territoriales.

² Qui avait connu une hausse exceptionnelle des crédits de fonds de concours.

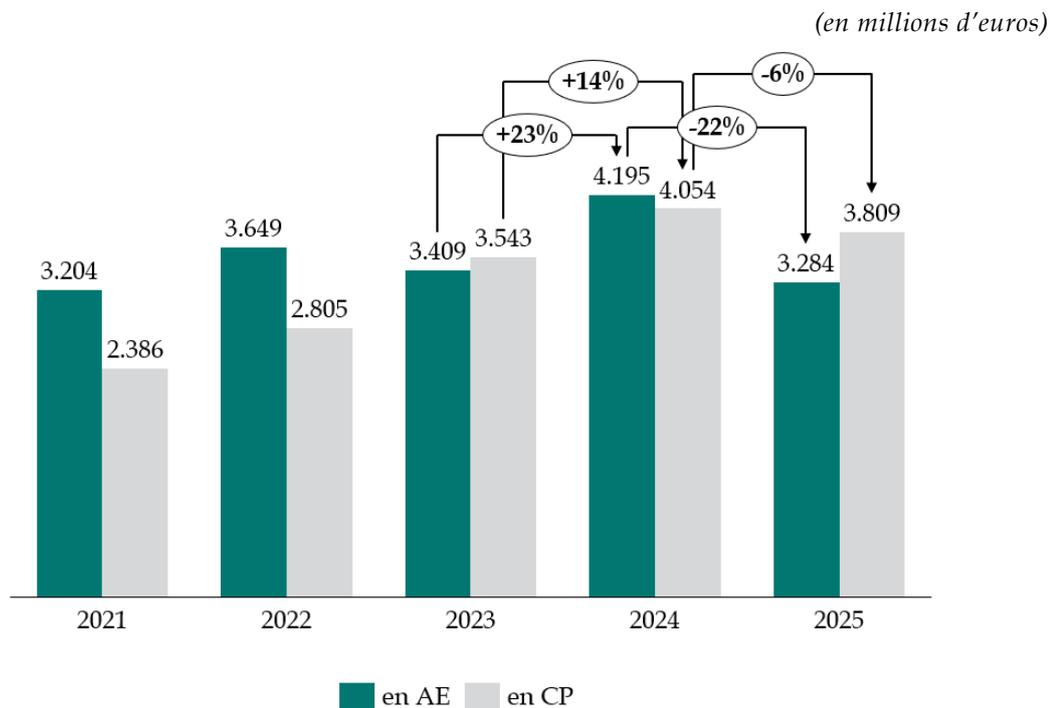
Évaluation des fonds de concours du programme 203 en 2025

(en millions d'euros)

<i>Programme 203</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	Prévisions 2024	Prévisions 2025	Variation	Prévisions 2024	Prévisions 2025	Variation
01- Routes - développement	676,2	475,0	- 29,8 %	910,2	664,5	- 27,0 %
04- Routes - entretien	730,4	750,5	+ 2,8 %	731,8	750,5	+ 2,6 %
41- Ferroviaire	1 769,6	1 655,0	- 6,5 %	1 495,0	1 705,0	+ 14,0 %
42- Voies navigables	10,1	2,0	- 80,2 %	10,1	2,0	- 80,2 %
43- Ports	131,9	35,0	- 73,5 %	78,4	75,0	- 4,3 %
44- Transports collectifs	634,4	200,0	- 68,5 %	673,9	450,0	- 33,2 %
45- Transports combinés	195,9	120,0	-	107,4	115,0	-
47- Fonctions support	1,9	1,9	-	1,9	1,9	-
50- Transport routier	-	-	-	-	-	-
51- Sécurité ferroviaire	45,0	45,0	-	45,0	45,0	-
52- Transport aérien	-	-	-	-	-	-
TOTAL	4 195,3	3 284,4	- 21,7 %	4 053,6	3 808,8	- 6,0 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025

Évolution des crédits de fonds de concours affectés au programme 203 (2021-2025)



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

Les rapporteurs observent que **la diminution** globale des crédits de fonds de concours entre 2024 et 2025, qui s'inscrit dans la dynamique d'économies qui caractérise le présent projet de loi de finances, **épargne le financement de l'entretien et de la régénération des réseaux** de transport existants pour lesquels l'évolution des dépenses serait même supérieure à l'inflation anticipée. **En crédits de paiement**, la réduction observée trouve sa source dans les évolutions suivantes :

- une **baisse de 246 millions d'euros des crédits affectés au développement de nouvelles infrastructures routières** (action 01) ;

- une **diminution de 224 millions d'euros des crédits alloués aux transports collectifs** (action 44) ;

- une **augmentation de 210 millions d'euros** des crédits qui devraient abonder l'action 41 « Ferroviaire » en raison d'une **nouvelle revalorisation des versements de la SNCF au fonds de concours** destiné à financer les opérations de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire.

3. Au total, l'enveloppe du programme 203 est en baisse

Évaluation du total des crédits ouverts¹ sur le programme 203 en 2025

(en millions d'euros)

Programme 203	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévisions 2024	Prévisions 2025	Variation	Prévisions 2024	Prévisions 2025	Variation
01- Routes - développement	676,2	475,0	- 29,8 %	910,2	664,5	- 27,0 %
04- Routes - entretien	1 013,5	1 044,2	+ 3,0 %	1 025,5	1 044,2	+ 1,8 %
41- Ferroviaire	4 734,8	4 753,5	+ 0,4 %	4 461,4	4 803,5	+ 7,7 %
42- Voies navigables	265,3	257,6	- 2,9 %	265,3	257,6	- 2,9 %
43- Ports	224,4	127,5	- 43,2 %	170,9	167,5	- 2,0 %
44- Transports collectifs	970,7	1 012,0	+ 4,3 %	1 039,9	772,2	- 25,7 %
45- Transports combinés	331,8	270,4	- 18,5 %	243,3	265,4	+ 9,1 %
47- Fonctions support	59,3	60,2	+ 1,5 %	59,3	60,2	+ 1,5 %
50- Transport routier	167,3	167,5	+ 0,1 %	167,3	167,5	+ 0,1 %
51- Sécurité ferroviaire	45,0	45,0	-	45,0	45,0	-
52- Transport aérien	51,4	52,2	+ 1,6 %	46,7	36,5	- 21,8 %
TOTAL	8 539,4	8 265,1	- 3,2 %	8 434,6	8 284,0	- 1,8 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2025

En tenant compte des fonds de concours, pour 2025, le montant **total des crédits** inscrits au programme 203 s'élève ainsi à :

- **8,5 milliards d'euros en AE, en baisse de 3,2 %** par rapport à 2024 (mais une hausse de 30 % par rapport aux crédits prévus en LFI pour 2023) ;

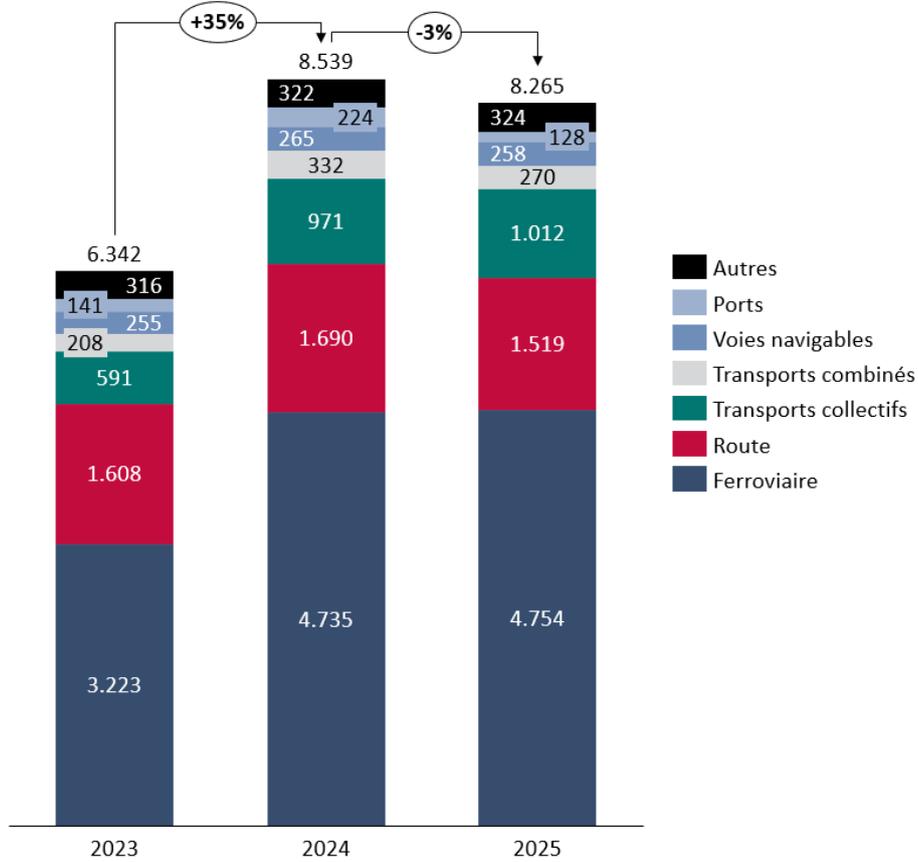
- **8,3 milliards d'euros en CP, en baisse de 1,8 %** par rapport à 2024 (mais une hausse de 16 % par rapport aux crédits prévus en LFI pour 2023).

Les principales origines de ces évolutions sont décrites *supra* dans l'analyse des crédits budgétaires et des fonds de concours du programme.

¹ Y compris fonds de concours.

Répartition du total des autorisations d'engagement¹ prévues en loi de finances initiale sur le programme 203 (2023-2025)

(en millions d'euros)

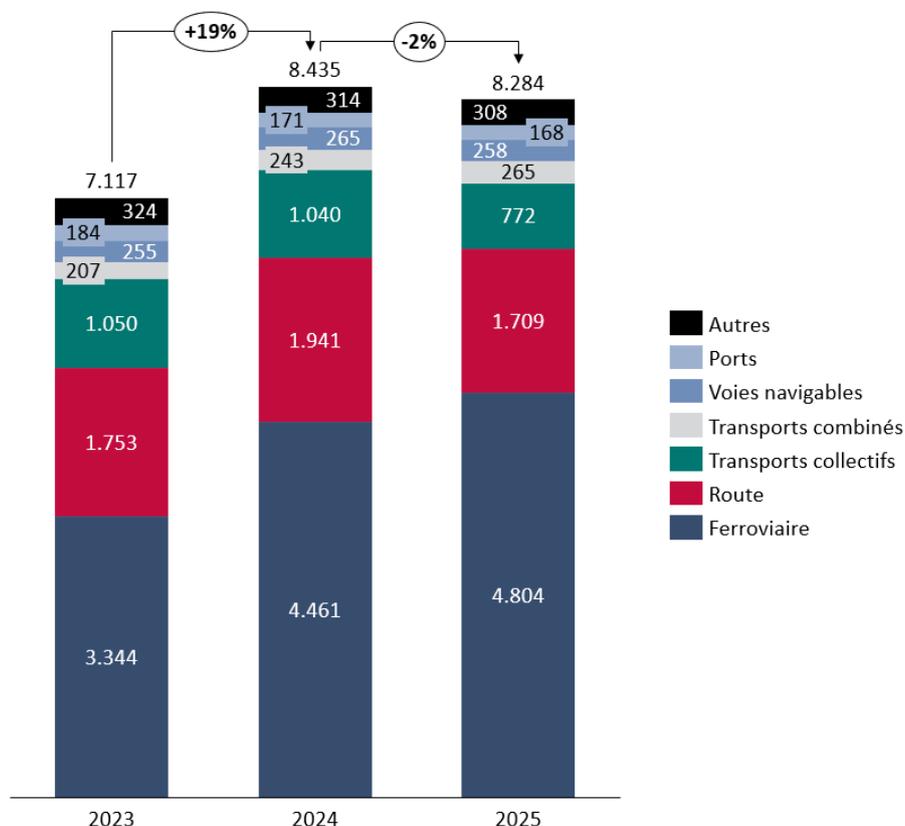


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

¹ Y compris fonds de concours.

Répartition du total des crédits de paiement¹ ouverts sur le programme 203 (2023-2025)

(en millions d'euros)



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

B. LE PROGRAMME 203, HORS SUBVENTIONS À SNCF RÉSEAU ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

L'analyse des crédits des actions 41 « Ferroviaire » et 42 « Voies navigables » est décrite dans la partie présentée *infra* consacrée aux opérateurs rattachés au programme.

Les autres actions du programme 203 concernent principalement les routes (développement mais surtout entretien et modernisation), le ferroviaire (subventions aux trains d'équilibre du territoire, soutien au fret ferroviaire), les ports et le soutien à certaines lignes aériennes (en particulier les lignes d'aménagement du territoire-LAT).

¹ Y compris fonds de concours.

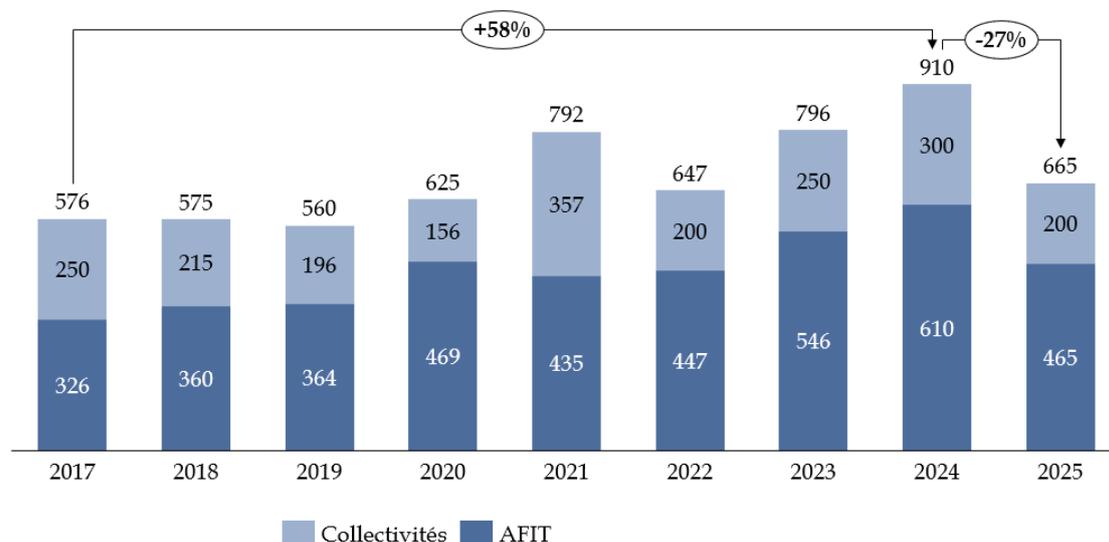
1. La hausse tendancielle des crédits de modernisation et de développement des infrastructures routières s'interrompt en 2025

L'action 01 « Routes-développement » a pour objet la modernisation et le développement du réseau routier national, concédé comme non concédé. Ces opérations sont exclusivement financées par des fonds de concours. Sur cette action, le projet de loi de finances pour 2025 prévoit ainsi des crédits de fonds de concours de **475 millions d'euros en AE et de 665 millions d'euros en CP**, soit **des diminutions respectives de 30 % et de 27 %** par rapport aux crédits attendus en 2024.

Ces fonds proviennent **d'une part de l'AFIT France** pour les opérations qui concernent le réseau routier non concédé¹ (pour des montants prévus en 2025 à hauteur de 325 millions d'euros en AE et 465 millions d'euros en CP) et **d'autre part des collectivités territoriales**, qui participent au financement de certaines opérations dans le cadre des contrats de plan État-région (pour des montants prévus à hauteur de 150 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP pour 2024).

Évolution des fonds de concours affectés à l'action 01 (2017-2025)

(en millions d'euros)



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

¹ Les opérations sur le réseau routier concédé sont financées directement par l'AFIT FRANCE sans transiter par le programme 203.

2. Les crédits d'entretien et de régénération du réseau routier national doivent être sanctuarisés en 2025

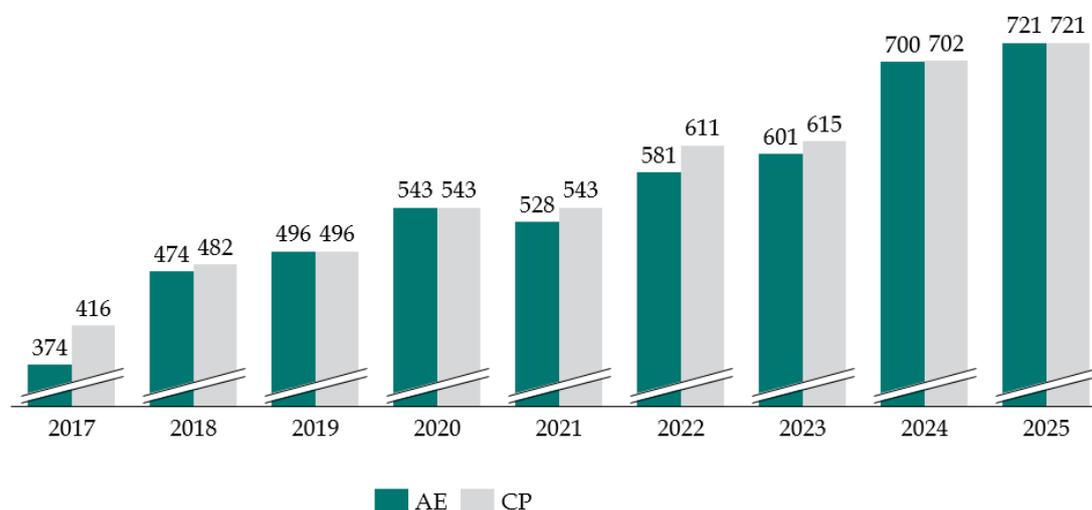
Les crédits de l'action 04 « Routes-entretien » couvrent les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concédé, à son exploitation, aux opérations de réhabilitation ou de régénération routières, aux aménagements de sécurité ainsi qu'à la gestion du trafic et à l'information routière des usagers.

Pour 2025, le présent projet de loi de finances prévoit d'allouer **294 millions d'euros (AE=CP) de crédits budgétaires**. Ce montant est stable par rapport à 2024.

En plus de ces crédits budgétaires, en 2025, l'action 04 devrait être abondée par des **fonds de concours à hauteur de 751 millions d'euros**, un montant en **hausse de 2,7 %** par rapport à 2024. Cette augmentation s'explique par la progression des **concours apportés par l'AFIT France** pour contribuer au financement de l'entretien et de la régénération du réseau routier national qui doivent s'établir à **721 millions d'euros** en 2025.

Évolution des fonds de concours versés par l'AFIT France au titre de l'entretien et de la régénération du réseau routier national (2017-2025)

(en millions d'euros)

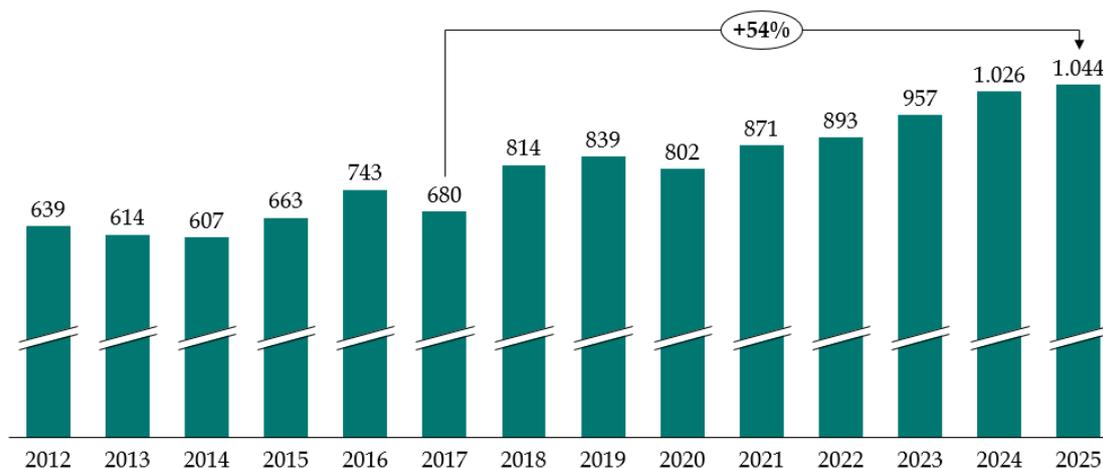


Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2025

Le total des crédits ouverts sur l'action 04 en 2025 atteindrait ainsi **1 044 millions d'euros (AE=CP)**, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2024.

Évolution des crédits de paiement consacrés à l'entretien et de la régénération du réseau routier national (2012-2025)

(en millions d'euros)



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

Trois scénarios de financement pour le réseau routier national non concédé

Le Gouvernement avait commandé en 2018 un audit externe de l'entretien du réseau routier national non concédé à deux bureaux d'études suisses pour préparer le projet de loi d'orientation des mobilités.

Ceux-ci ont proposé **trois scénarios d'investissements pour les vingt prochaines années** :

- **un scénario à 670 millions d'euros par an, soit la moyenne consacrée à l'entretien et à la modernisation du réseau ces dix dernières années.** Selon l'audit, ce niveau d'investissement impliquerait « une aggravation de la dégradation du réseau », « des risques inacceptables et durables pour la sécurité se réaliseraient avec notamment un nombre très important de ponts qu'il faudra fermer ou limiter à la circulation » ;

- **un scénario à 800 millions d'euros par an, soit le montant consacré au réseau en 2018,** avec lequel « la dégradation du réseau serait lente et des choix possibles pour sauvegarder une partie des actifs, par exemple les ponts ou les réseaux les plus circulés. Mais une partie du réseau serait à terme affectée par des fermetures ou des limitations de circulation » ;

- **un scénario à 1 milliard d'euros,** qui permettrait d'enrayer véritablement la spirale de dégradation du réseau.

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

Comme a pu le souligner en audition le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), les rapporteurs spéciaux notent que **les investissements dans la régénération et l'entretien du réseau routier ont été dans une certaine mesure sanctuarisés et épargnés** des efforts d'économies requis en 2025 puisqu'ils n'ont pas été gelés en valeur.

Cette **priorité** donnée à l'entretien et à la régénération des infrastructures existantes est **absolument nécessaire tant les investissements dans le réseau routier national non concédé sont d'ores et déjà insuffisants** pour enrayer le déclin régulier de son état d'entretien.

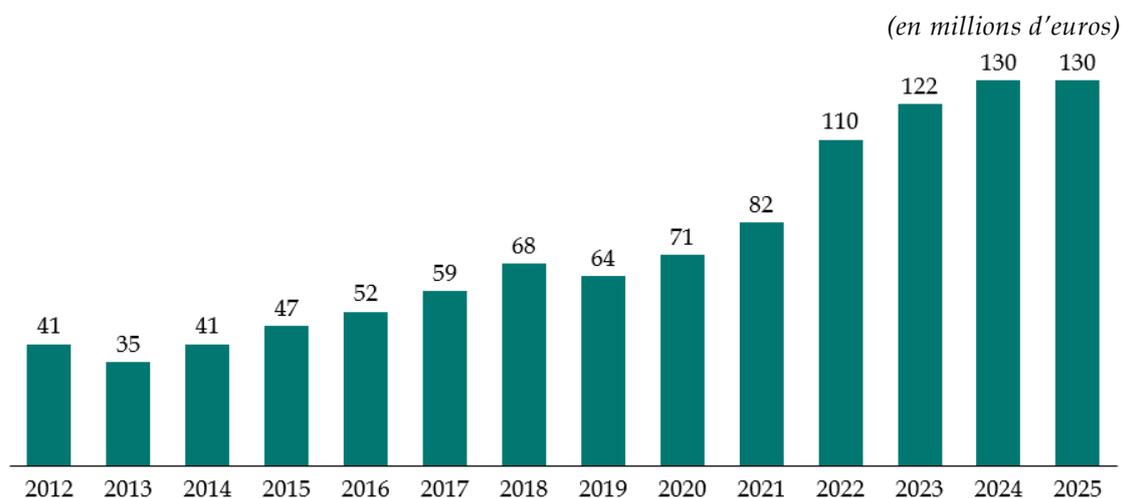
En effet, comme l'avaient souligné les rapporteurs spéciaux Marie-Claire Carrère-Gée et Hervé Maurey dans leur rapport relatif au projet de loi de finances pour 2024, compte-tenu de l'inflation, **ce n'est plus 1 milliard d'euros d'investissements annuels qui seraient nécessaires** pour interrompre à terme la spirale de dégradation des infrastructures **mais bien plutôt 1,2 milliard d'euros. Aussi, en 2025, manquera-t-il encore environ 150 millions d'euros** pour atteindre ce niveau.

S'agissant de **l'entretien des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé**, la **trajectoire pluriannuelle d'investissements** retenue dans le cadre de la LOM devait permettre de porter le niveau de dépenses :

- à **150 millions d'euros en moyenne sur la période 2023-2027**, un montant à **revaloriser à environ 170 millions d'euros** pour tenir compte de l'inflation ;

- puis à **200 millions d'euros à compter de 2028**, un montant qu'il faudra là encore actualiser à l'inflation.

Évolution des crédits dédiés à l'entretien des ponts du réseau routier national non concédé (2019-2025)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs

Or, **en 2023**, les investissements d'entretien des ponts du réseau routier national non concédé ne devraient représenter que **122 millions d'euros**, soit près de 50 millions d'euros de moins que l'objectif actualisé de l'inflation qui avait été fixé par la LOM. En **2024**, ces montants ont **progressé de 7 %** pour s'établir à **130 millions d'euros**, tout en restant insuffisants

d'après la DGITM. D'après les informations recueillies par les rapporteurs, **2025** pourrait se traduire par **une amorce de rupture**. Certes les crédits devraient se stabiliser par rapport à 2024 à 130 millions d'euros mais en réalité, **à périmètre constant**, cette stabilisation équivaudrait à **une augmentation d'environ 16 %** des dépenses. Ce phénomène s'explique par le transfert expérimental à trois régions de portions du réseau routier national. Les crédits concernés seront ainsi affectés à un nombre d'ouvrages d'arts réduits par rapport à 2024.

3. Le financement des trains d'équilibre du territoire (TET) : l'engagement d'une opération de renouvellement du matériel roulant des lignes de trains de nuit pour 797 millions d'euros¹

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'État est l'autorité organisatrice des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET). À ce titre, il détermine le plan de transport des services dits « intercités ». En contrepartie, il verse chaque année à SNCF Voyageurs des compensations pour financer une partie du déficit d'exploitation de ces lignes ainsi que le programme pluriannuel de maintenance et de régénération de leur matériel roulant. Suite à la réforme des TET engagée en 2015, des lignes d'intérêt local ont été transférées à six régions². 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.

¹ D'ouvertures d'autorisations d'engagements en 2025.

² Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie.

Les obligations respectives de l'opérateur ferroviaire et de l'État sont formalisées dans des conventions d'exploitation. La convention actuelle, porte sur la période 2022-2031. Elle prévoit un calendrier d'ouverture à la concurrence des lignes TET regroupées en cinq lots distincts :

Calendrier d'ouverture à la concurrence des lignes de TET

Lignes	Lot	Échéance
Nantes - Lyon et Lyon - Bordeaux	A	2027
Lignes de nuit	C	2028
Paris-Limoges - Toulouse et Paris - Clermont	B	2029
Bordeaux - Marseille	D	2030
Clermont-Saint - Martin-Sail-les-Bains Clermont-Béziers Toulouse-Hendaye	E	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire

En 2025, les crédits de paiement de la sous-action 44-06 dédiés à la **compensation du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET)** devraient s'établir à **307 millions d'euros**.

Par ailleurs, en 2025, le présent projet de loi de finances prévoit d'ouvrir **797 millions d'euros d'autorisations d'engagement** afin de préparer le financement d'un **contrat de location de matériel roulant** nécessaire à l'exploitation des lignes de nuit ainsi que l'ouverture à la concurrence de lignes de TET. En réponse au questionnaire des rapporteurs, la DGITM souligne que « *les besoins en autorisations d'engagement relatifs à ces contrats seront réexaminés en 2025 en fonction des résultats d'appels d'offres* ».

4. L'État s'est engagé à contribuer à hauteur de 3 milliards d'euros au volet transports du contrat de plan État-région (CPER) de l'Île de France

Outre la compensation du déficit d'exploitation des TET (sous-action 44-06), l'action 44 « Transports collectifs », dédiée aux mobilités du quotidien alternatives à la voiture individuelle, totalise **des crédits budgétaires pour 15 millions d'euros (AE=CP)** mais **des crédits de fonds de concours** nettement plus important puisqu'ils devraient atteindre **200 millions d'euros en AE et 450 millions d'euros en CP**. Ces montants représentent cependant des diminutions significatives (de 435 millions d'euros en AE et de 224 millions d'euros en CP) par rapport à 2024.

Principalement alimentée par des fonds de concours en provenance de l'AFIT France, la sous-action **44-01 « Infrastructures de transport collectif »** est le canal par lequel l'État apporte des **financements aux projets ferroviaires et de transports collectifs en Île-de-France** dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour l'Île-de-France. Alors qu'en 2024, les abondements de l'AFIT France à cette sous-action avaient très fortement augmentés pour amorcer les premiers financements associés au volet transport du CPER de la région Île-de-France¹ (voir *infra*), les montants devaient baisser en 2025 pour s'établir à 200 millions d'euros en AE et 350 millions d'euros en CP.

L'avenant relatif au volet transport (2023-2027) du CPER de la région Île-de-France a été signé le 26 septembre 2024. Il prévoit des engagements de l'État à hauteur de 3 milliards d'euros sur un total de 8,4 milliards d'euros². La région Île-de-France s'est quant-à-elle engagée à hauteur de 3,7 milliards d'euros, les autres financeurs devant apporter les 1,7 milliard d'euros complémentaires. Les projets de transports collectifs ou ferroviaires régionaux prévus par cet avenant seront réalisés sous la maîtrise d'ouvrage d'Île-de-France mobilités (IDFM), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) ou encore de SNCF Réseau. 100 millions d'euros seront notamment engagés pour créer des voies réservées aux bus et au covoiturage, en lien avec le schéma directeur des voies dédiées aux bus sur les autoroutes et voies rapides d'Île-de-France.

Présentation de l'avenant transports (2023-2027) du CPER Île-de-France

C'est au total plus de 8,4 milliards d'euros qui seront investis au renforcement de l'offre de transport en Île-de-France et à la valorisation de la mobilité du territoire. La participation de l'État et de la Société des grands projets (SGP) s'élève à 3 milliards d'euros soit 36 % du financement global. Le reste du budget est réparti entre la Région (3,7 milliards d'euros) et les autres financeurs (collectivités locales, opérateurs RATP, SNCF, SGP, IDFM) à hauteur de 1,7 milliards d'euros.

L'accent sera mis sur la transformation des gares, la modernisation des RER et Transilien ainsi que sur la réduction des émissions de gaz carbonique pour le transport des personnes et des marchandises.

¹ Qui avait fait l'objet d'un protocole d'accord dès le mois de septembre 2023.

² Dont 7,4 milliards d'euros pour les transports en commun.

La transformation des gares :

Les investissements porteront sur la modernisation des 13 gares (Val de Fontenay, Melun, Rosny, Poissy, Mantes-la-Jolie, La Défense, le Bourget-Drancy, Noisy-le-Sec, Tripôle « Gare de Lyon - Austerlitz - Bercy », Bipôle « Gare de l'Est - Saint-Lazare », Massy-Palaiseau, Corbeil - Essonne). Les interconnexions du Grand Paris express viendront s'y ajouter, avec la future gare de Bry-Villiers-Champigny et l'interconnexion de la ligne H avec le Grand Paris express à Saint-Denis-Pleyel. Enfin, les gares existantes seront connectées aux futures lignes de métro du Grand Paris express.

La modernisation des RER et Transilien :

La priorité sera donnée à l'automatisation des RER B et D, empruntés chaque jour par 1,65 million de voyageurs.

Ensuite, l'engagement portera sur l'amélioration et la modernisation de l'ensemble des lignes RER et Transilien (électrification de la ligne P Trilport-La Ferté Milon, travaux d'adaptation des infrastructures RER et Transilien, nœud ferroviaire de Brétigny...). Le nouveau RER Éole sera prolongé à La Défense, en 2024, et à Mantes-la-Jolie, en 2026.

6 nouveaux projets de tramways seront également engagés ou achevés d'ici fin 2027 (T1 à l'Est Val de Fontenay en Seine-Saint-Denis, T1 à Colombes puis Rueil dans les Hauts-de-Seine, T7 à Juvisy dans l'Essonne, T13 entre Saint-Germain-Poissy et Achères dans les Yvelines, T8 prolongé à Paris à Rosa Parks, T10 à Issy-Vanves-Clamart).

D'ici 2027, l'investissement sera mis sur les études et les mises en œuvre de projets de bus à haut niveau de service en site propre et de TZEN (TZEN 2, TZEN 3, TZEN 5, TSCP du Grand Roissy, Bus entre Seine, BHNS Bords de Marne, Altival, TCSP Senia Orly, TCSP EVE, TSCP Massy Polytechnique, ...).

La décarbonation des transports des personnes et des marchandises :

Concernant le transport des personnes, l'objectif est de financer l'accessibilité des gares nationales, conformément à l'engagement du Gouvernement d'engager les travaux d'accessibilité de toutes les gares d'ici 2027, ainsi que les projets routiers prioritaires, afin de favoriser l'intermodalité et de rendre plus durable l'usage de la route pour les Franciliens (15 millions de déplacements par jour en voiture).

Concernant le transport des marchandises, l'objectif est de développer les infrastructures de fret nécessaires à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire.

Source : site internet de la préfecture d'Île-de-France

La **sous-action 44-03 « Tarifs sociaux ferroviaires »** doit financer, à hauteur de 13 millions d'euros en 2025, les compensations versées aux opérateurs ferroviaires au titre des tarifs sociaux qu'ils sont tenus d'appliquer.

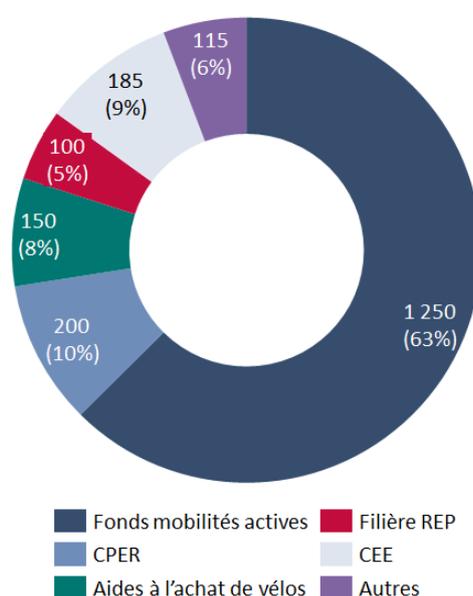
La **sous-action 44-05 « Plan vélo »** a vocation à apporter des financements pour certains projets prévus par le plan vélo dont l'essentiel du dispositif est directement porté par l'AFIT France. Définie lors du comité interministériel vélo et marche du 5 mai 2023, l'enveloppe globale du **fonds « mobilités actives »**, principal pilier de ce plan, représente **1,2 milliard d'euros sur la période 2023-2027**. En 2025, à hauteur de **100 millions d'euros**,

les crédits budgétaires qui devraient y être consacrés affichent une nette diminution par rapport à 2024 (145 millions d’euros de CP).

Alors que l’État s’est engagé à consacrer 200 millions d’euros aux aménagements de pistes cyclables dans les volets transports des CPER actuels¹, l’ensemble des financements du plan vélo au sens large doit s’élever à 2 milliards d’euros entre 2023 et 2027. Leur répartition est présentée dans le graphique ci-après.

Répartition des financements du plan vélo 2023-2027

(en millions d’euros)



CEE : certificats d’économie d’énergie
REP : responsabilité élargie des producteurs
CPER : contrats de plan État-région

Source : commission des finances du Sénat
d’après les réponses au questionnaire
budgétaire

¹ Soit sur la période 2023-2027.

5. Des concours au fret ferroviaire confortés par une augmentation de 30 millions d'euros de l'aide publique à l'activité de wagon isolé

En 2025, des crédits de **150 millions d'euros** (AE=CP), en **hausse de 20 millions d'euros** sur un an, sont inscrits à l'action 45 « Transports combinés ». À ces 150 millions d'euros devraient venir s'ajouter **115 millions d'euros** de crédits de **fonds de concours de l'AFIT France** destinés à financer des **investissements dans les infrastructures** nécessaires au fret ferroviaire et au transport combiné¹. Le total des crédits ouverts en 2025 sur l'action pourrait ainsi atteindre **265 millions d'euros**.

L'aide à l'exploitation des services de transport combiné, dite « aide à la pince » a été portée à **47 millions d'euros** depuis 2021². La stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire a prévu de maintenir ce niveau d'aide jusqu'en 2027 et le Gouvernement de l'époque avait pris l'engagement de préserver ce soutien complémentaire jusqu'en 2030. Ce niveau de soutien est confirmé pour 2025 dans le projet annuel de performances du programme 203.

Depuis 2021, l'État a mis en place **une aide** publique destinée à subventionner l'activité, non rentable par nature, du **wagon isolé**. Entre 2021 et 2024, cette aide s'est élevée à un montant annuel d'environ 70 millions d'euros. Le Gouvernement actuel a décidé de confirmer un engagement pris par ses prédécesseurs d'**augmenter de 30 millions d'euros** le niveau de ce soutien à compter de 2025 pour le porter à **100 millions d'euros**.

Enfin, il est à noter que les soutiens au secteur du fret ferroviaire sont complétés depuis 2021 par un dispositif de **prise en charge des péages** dus par les opérateurs à SNCF Réseau. En 2025 des crédits de paiement à hauteur de **62,4 millions d'euros** devraient lui être consacrés, un montant comparable aux dépenses qui ont été consacrés à ce soutien complémentaire depuis 2020³. Ces crédits sont **inscrits à l'action 41 « Ferroviaire »** avec le dispositif de « compensation fret » par lequel l'État prenait déjà structurellement à sa charge une part des redevances ferroviaires dus par les opérateurs de fret (voir infra).

D'après les réponses apportées par la DGITM aux rapporteurs, cette prise en charge complémentaire des péages permet de « *placer le coût de circulation des trains de fret en France en dessous de la moyenne européenne, avec 1,08 euros de redevance de circulation nette par train.km en 2022, contre 2,00 euros au niveau européen* ».

¹ Installations terminales embranchées, voies de service, terminaux multimodaux etc.

² Contre 27 millions d'euros auparavant.

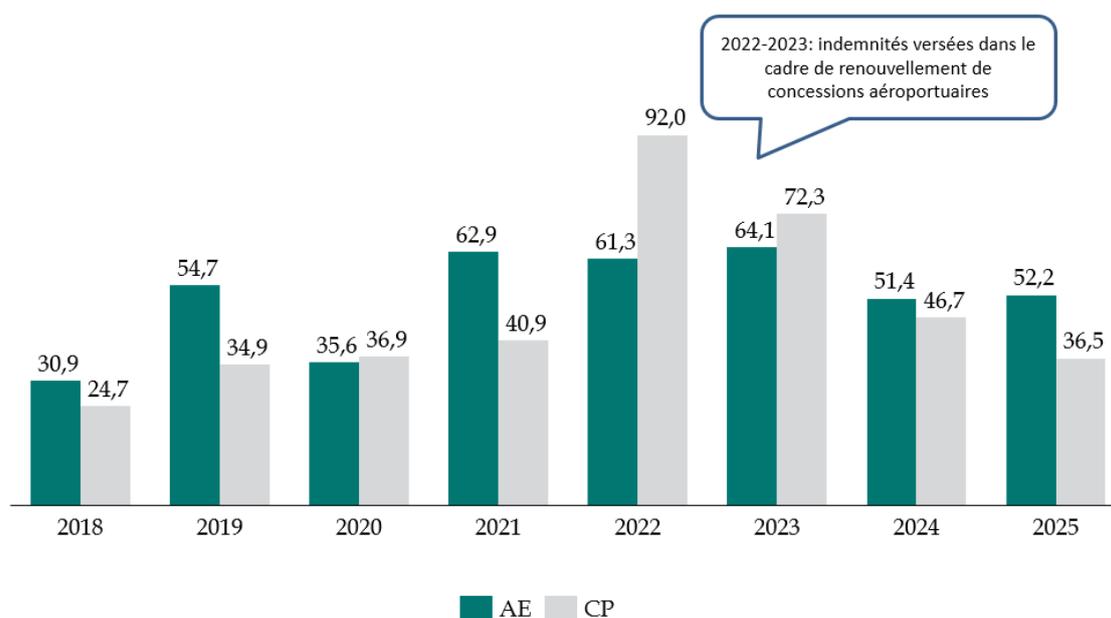
³ 65 millions d'euros par an entre 2020 et 2022 puis 62,5 millions d'euros en 2023 et 62,4 millions d'euros en 2024.

6. Après une phase de hausse temporaire, les crédits dédiés au transport aérien retrouvent des niveaux comparables à leur moyenne historique

Pour 2025, sur l'action 52 « Transport aérien » les crédits proposés s'établissent à **52 millions d'euros en AE et 37 millions d'euros en CP**. Si le niveau des AE est stable par rapport à 2024, celui des CP est en baisse de 22 %. Les années 2022-2023 étaient très atypiques car notamment marquées par le versement d'importantes indemnités dues dans le cadre de renouvellements de concessions aéroportuaires. Depuis, comme l'illustre le graphique ci-dessous, les crédits de l'action 52 retrouvent progressivement **des niveaux comparables à la moyenne constatée avant 2022**.

Évolution des crédits inscrits en loi de finances initiale à l'action 52

(en millions d'euros)



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

Les crédits consacrés au financement d'opérations sur des **infrastructures aéroportuaires** qui relèvent encore de l'État doivent s'établir à **45 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP**.

En 2025, le soutien de l'État aux **lignes aériennes d'aménagement du territoire** (LAT) devrait quant à lui représenter 7 millions d'euros d'AE et **20,5 millions d'euros** de CP soit une baisse de 0,9 million d'euros par rapport à 2024.

7. Des crédits visant à financer des opérations d'entretien et de modernisation des infrastructures portuaires

En 2025, l'**action 43 « Ports »** se voit allouer des crédits budgétaires identiques à l'année précédente : **92,5 millions d'euros** (AE=CP). Ces crédits doivent être consacrés à l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes (GPM).

En 2021, une stratégie nationale portuaire a été adoptée. Elle poursuit un objectif de reconquête de parts de marché et de développement économique des ports à horizon 2025-2050.

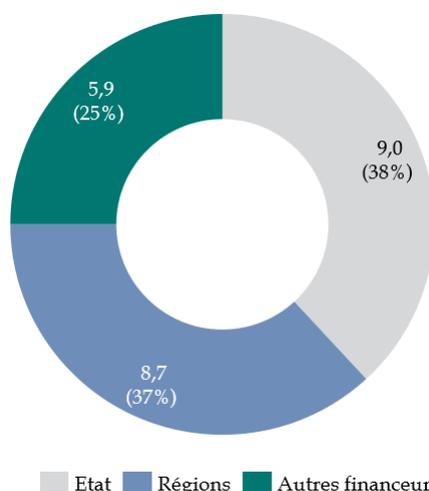
À ces 92,5 millions d'euros doivent s'ajouter des crédits de **fonds de concours de l'AFIT France** à hauteur de **35 millions d'euros en AE et de 75 millions d'euros en CP**. Ces crédits ont vocation à financer d'une part la contribution de l'État aux volets portuaires des CPER et, d'autre part, à des subventions de l'État en faveur de certaines opérations portuaires non contractualisées dans les CPER.

C. COMPTE-TENU DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES, LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT DANS LES CPER POURRAIENT ÊTRE LISSÉS DANS LE TEMPS

Après une longue attente principalement due aux tergiversations des gouvernements précédents, les volets transports (2023-2027) des CPER 2021-2027 ont enfin été signés entre la fin de l'année 2023 et aujourd'hui. Le total de ces avenants transports représente **23,6 milliards d'euros** de dépenses prévisionnelles. **L'État** s'est engagé à y contribuer à hauteur de **9 milliards d'euros**. **Les régions** se sont quant-à-elles engagées sur des financements de **8,7 milliards d'euros** tandis que **d'autres financeurs** doivent apporter des sommes complémentaires à hauteur de **5,9 milliards d'euros**.

Répartition par financeur de la couverture des dépenses prévisionnelles des volets transports des CPER (2023-2027)

(en millions d'euros et en %)

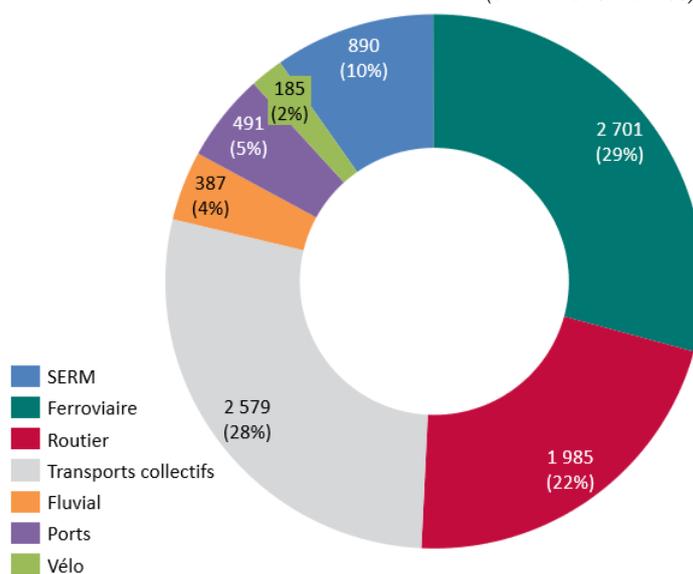


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs

7,9 milliards d'euros de l'apport de l'État au CPER doit être financé par le budget de l'AFIT France, 400 millions d'euros par Voies navigables de France (VNF) et, s'agissant des transports collectifs en Île-de-France, 700 millions d'euros par la Société des grands projets (SGP).

Répartition par mode des financements que l'État s'est engagé à consacrer aux volets mobilités des nouveaux CPER pour la période 2023-2027

(en millions d'euros)



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

Au 31 décembre 2023, le taux national d'exécution en autorisation d'engagement (AE) des avenants mobilité (2023-2027) aux CPER était de 13,4 %.

Compte-tenu de la baisse substantielle du montant des recettes affectées à l'AFIT France en 2025, il est à craindre que des financements de l'État initialement prévus au cours de cet exercice doivent être lissés dans le temps. Les rapporteurs notent que, compte-tenu du contexte budgétaire qui sera le leur, les collectivités locales elles-mêmes seront probablement conduites à reporter certains projets qu'elles avaient prévu de lancer dès l'année prochaine.

III. SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

A. EXCLUSIVEMENT SUPPORTÉE PAR LA SNCF, L'AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE A ÉTÉ AMORCÉE

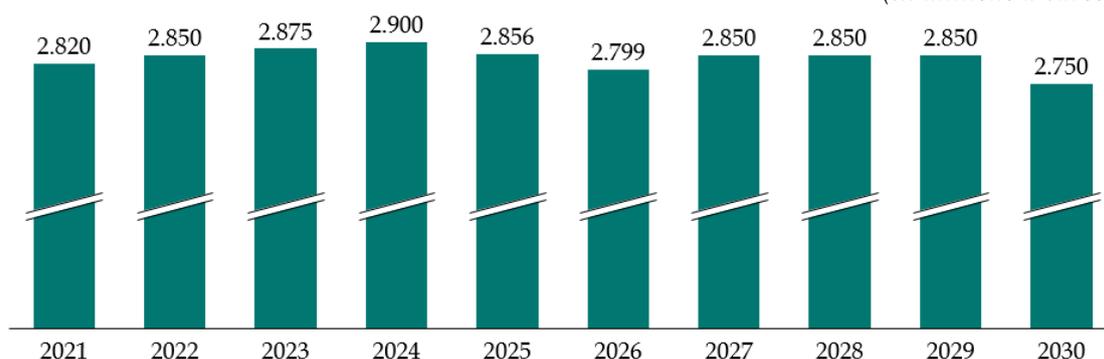
1. Dès 2022, les rapporteurs Hervé Maurey et Stéphane Sautarel avaient fait état d'une insuffisance des moyens dédiés à la régénération du réseau ferroviaire et d'une absence de financements en faveur de sa modernisation

Dans un rapport d'information de mars 2022¹ 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 à être révisé.

Ils avaient alors recommandé d'augmenter les investissements dans la régénération du réseau d'un milliard d'euros par an pour les porter à un niveau d'environ 4 milliards d'euros.

Trajectoire d'investissements dans la régénération du réseau ferroviaire actuellement programmée dans le contrat de performance de SNCF Réseau

(en millions d'euros)



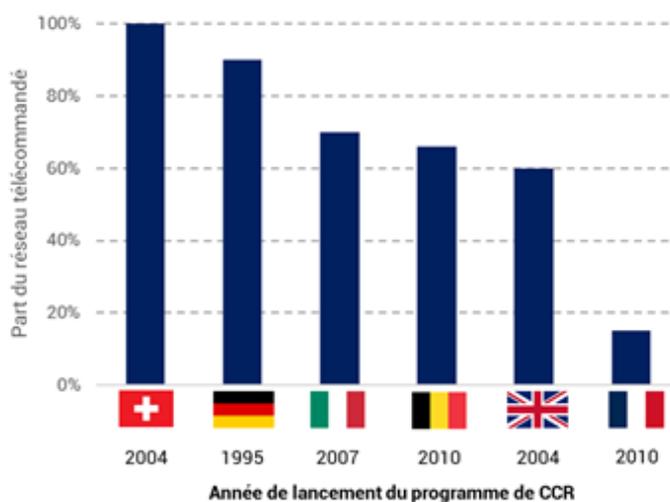
Source : commission des finances du Sénat, d'après le contrat de performance de SNCF Réseau d'avril 2022

Au-delà de la question de la régénération des infrastructures ferroviaires, les rapporteurs Hervé Maurey et Stéphane Sautarel s'étaient également étonné de l'absence de mécanisme de financement des principaux

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.

programmes de **modernisation** des infrastructures ferroviaires que sont la commande centralisée du réseau (CCR)¹ et l'ERTMS².

Retard de la France dans le développement du programme de CCR



Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Alors que le **retard considérable** accumulé par la France dans ce domaine commence à affecter nos partenaires et le développement de l'interconnexion ferroviaire en Europe, cette situation est d'autant moins compréhensible que ces deux programmes, dont les coûts totaux s'élèvent à environ **35 milliards d'euros**³, doivent permettre d'engranger de substantiels **gains de productivité**.

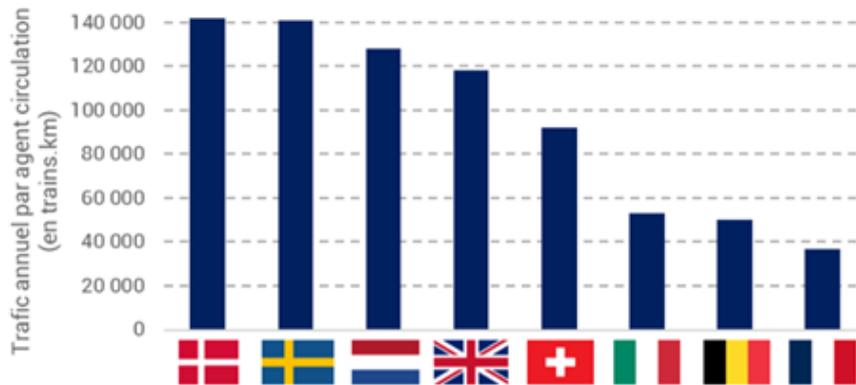
À ce titre, l'ART souligne que le retard de déploiement du programme de CCR en France est l'une des causes de la faible productivité de SNCF Réseau par rapport à ses homologues européens (voir graphique ci-après).

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.

³ 15 milliards d'euros pour le déploiement de la CCR et 20 milliards d'euros pour l'ERTMS.

Comparaison de la productivité des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire en Europe



Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Rendu public en février 2023, le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) a confirmé les constats, les conclusions et la recommandation formulés par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel un an plus tôt.

Le COI estime en effet qu'au cours des 20 prochaines années, en matière de régénération et de modernisation du réseau, il faudrait consacrer en moyenne 2 milliards d'euros annuels supplémentaires, c'est-à-dire 40 milliards d'euros au total. Pour combler une part du retard considérable accumulé par la France, le COI recommande une action décisive et immédiate visant à consacrer les fonds publics nécessaires pour faire aboutir les programmes de CCR et d'ERTMS d'ici à 2042, seule échéance opérationnellement et techniquement réaliste.

En termes de financements, le COI recommandait une montée en puissance rapide, à hauteur de 1 milliard d'euros par an, des investissements dédiés à la régénération dès la période 2023-2027. Pour des raisons de faisabilité technique et de formation des personnels, il suggérait une hausse plus progressive des crédits consacrés aux programmes de modernisation CCR et ERTMS : au moins 600 millions d'euros par an à horizon 2026.

Toujours d'après les conclusions du COI, au cours de la période 2028-2032, il serait même nécessaire que les crédits dévolus à la régénération et à la modernisation atteignent la barre des 5 milliards d'euros par an.

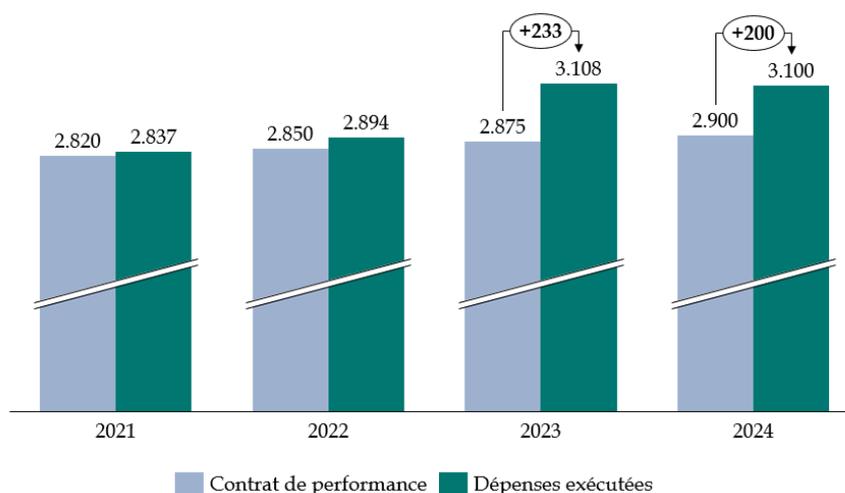
Lors de la remise du rapport du COI, la première ministre de l'époque avait annoncé un plan ferroviaire de 100 milliards d'euros et avait pris l'engagement d'augmenter de 1,5 milliard d'euros par an d'ici à 2027 les investissements dans la régénération (1 milliard d'euros) et la modernisation (500 millions d'euros) du réseau.

2. Les tous premiers signes de la montée en puissance des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire

Grâce aux moyens financiers apportés par le groupe SNCF à travers ses abondements complémentaires au fonds de concours dédié au financement de la régénération et de la modernisation du réseau (voir *infra*), **les tous premiers signes de la montée en puissance des investissements** dans les infrastructures ferroviaires ont été observés **depuis 2023**. Ainsi, en 2023 comme en 2024, **l'enveloppe de dépenses dédiée aux investissements de régénération** a-t-il été **supérieure d'environ 200 millions d'euros** par an **aux cibles** fixées dans le **contrat de performance**. Il est à noter cependant que les dépenses relevant du programme de CCR (détaillées *infra*) sont comprises dans cette enveloppe.

Comparaison entre la trajectoire de financement de la régénération du réseau prévue par le contrat de performance et les dépenses réellement exécutées (2021-2024)

(en millions d'euros)

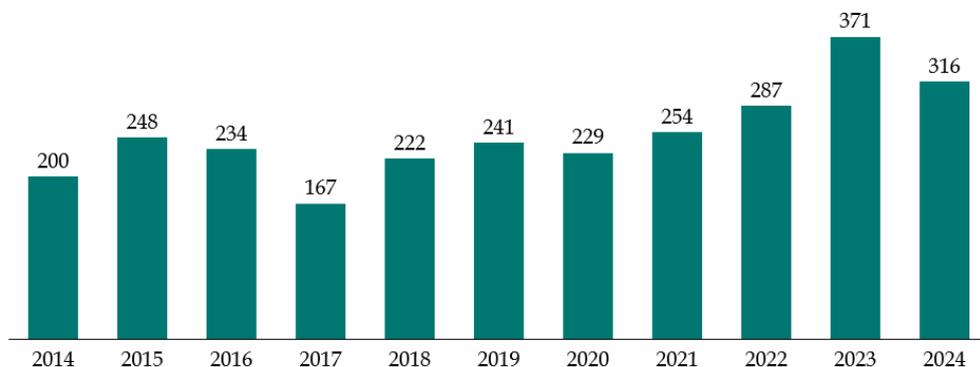


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

En 2024, les dépenses que SNCF Réseau a prévu de consacrer aux programmes de modernisation des infrastructures sont de **316 millions d'euros pour la CCR** et **289 millions d'euros pour l'ERTMS**, soit une diminution de 55 millions d'euros pour la CCR et une augmentation de 81 millions d'euros pour l'ERTMS par rapport aux investissements réalisés en 2023.

Dépenses annuelles consacrées par SNCF Réseau au programme de commande centralisée du réseau (CCR)

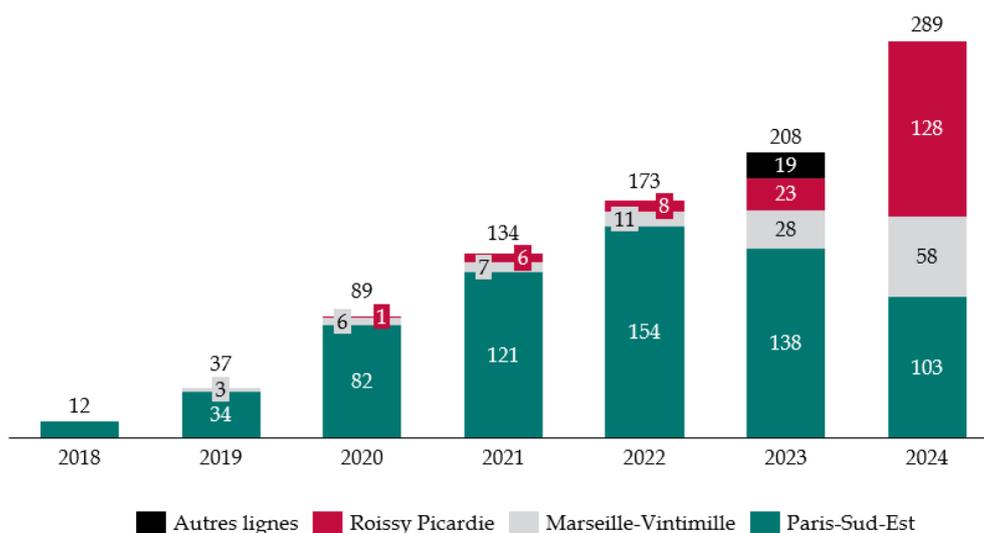
(en millions d'euros)



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

Dépenses annuelles consacrées par SNCF Réseau au programme ERTMS

(en millions d'euros)



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

Les rapporteurs observent qu'alors qu'il était initialement prévu que 411 millions d'euros soient consacrés au programme de CCR en 2023, seuls 371 millions d'euros ont été effectivement dépensés par SNCF Réseau à ce titre, soit un différentiel de 40 millions d'euros (10 % de l'enveloppe prévue). De même, alors que 256 millions d'euros étaient prévus pour le programme ERTMS en 2023, seuls 208 millions d'euros ont finalement été effectivement dépensés, soit un écart de 48 millions d'euros qui représente près d'un cinquième de l'enveloppe prévisionnelle.

Au regard de ces fâcheux précédents, ils ne peuvent que se montrer **circonspect** quant aux enveloppes d'investissements en faveur de ces deux programmes qui sont annoncées à ce jour pour 2024.

3. Jusqu'en 2027, l'État a décidé de faire financer l'intégralité des nouveaux investissements par la SNCF elle-même, ce qui ne va pas sans poser certaines questions

D'après le projet annuel de performances du programme 203, les crédits de **fonds de concours** qui devraient alimenter l'**action 41 « Ferroviaire »** en 2025 représentent **1,7 milliard d'euros**.

350 millions d'euros relèvent de financements attendus de l'**AFIT France** et destinés à contribuer aux premières opérations relatives aux **projets de services express régionaux métropolitains (SERM)**¹.

Le reste des crédits de fonds de concours attendus sur l'action 41 doit provenir du **fonds de concours** alimenté par des versements du groupe SNCF et dédiés à contribuer au financement des dépenses de **régénération et de modernisation du réseau** ferroviaire.

Le fonds de concours dédié au financement de la régénération du réseau ferroviaire

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire² a instauré un nouveau dispositif de financement du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, destiné à contribuer au financement de la régénération du réseau ferré. Il s'agissait à l'époque d'affecter une partie des résultats de SNCF Mobilités « *au profit du redressement du gestionnaire d'infrastructures* ».

Renforcé par le nouveau pacte ferroviaire de 2018, le mécanisme prévoit que 60 % du bénéfice récurrent dégagé par SNCF Voyageurs soit versé à un fonds de concours qui alimente le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du budget général de l'État. Ce fonds de concours est affecté à SNCF Réseau, et plus précisément au programme de régénération du réseau ferré national.

Source : *commission des finances du Sénat*

Alors que le contrat de performance de SNCF Réseau prévoyait que la SNCF abonde ce fonds de concours à hauteur d'un milliard d'euros en **2024**, elle a finalement versé **1,7 milliard d'euros**³ à ce titre, soit **un effort très substantiel pour la société**.

¹ Voir pour plus de détails sur ce sujet les développements infra relatifs à la Société des grands projets (SGP).

² Exposé des motifs de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

³ Dont 172 millions d'euros au titre de produits de cession, le reste étant prélevé sur les résultats de la filiale SNCF Voyageurs.

Abondement du fonds de concours dédié à la régénération du réseau ferroviaire par les dividendes de SNCF Voyageurs et le plan de relance ferroviaire depuis 2016



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

Entre 2024 et 2027, la SNCF a en effet, à la demande expresse de l'État, pris l'engagement de financer en totalité la montée en puissance des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau. Cet engagement doit se traduire par des versements complémentaires au fonds de concours par rapport à la trajectoire prévue par l'actuel contrat de performance, à hauteur de **2,3 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période, soit près de **600 millions d'euros par an** en moyenne.

En 2025, le montant de l'abondement du fonds de concours par la SNCF devrait ainsi atteindre **1,4 milliard d'euros**, soit **un complément de 400 millions d'euros par rapport au** montant prévu par l'actuel contrat de performance de SNCF Réseau (955 millions d'euros).

Comme l'avaient déjà souligné Marie-Claire Carrère-Gée et Hervé Maurey lors de l'examen du PLF pour 2024, les rapporteurs spéciaux soulignent que **la décision de faire entièrement financer par la SNCF le relèvement du niveau d'investissement** dans le réseau ferroviaire **ne va pas sans susciter certaines interrogations**.

MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel l'avaient souligné dans leur rapport d'information précité de mars 2022, **le système de financement de SNCF Réseau par les bénéfices de l'opérateur ferroviaire historique SNCF Voyageurs est problématique** au moment où s'amorce l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers¹. En augmentant

¹ Ils écrivaient notamment : « les relations financières qui existent entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs s'avèrent problématiques et susceptibles d'instiller un doute dans l'esprit des nouveaux entrants quant à la totale impartialité de SNCF Réseau. En effet, le fait qu'une partie des financements de SNCF Réseau dépendent directement des résultats de SNCF Voyageurs, et donc de son activité et de ses performances financières, n'est pas de nature à éliminer les interrogations des opérateurs alternatifs, bien au contraire ».

sensiblement la part que représente cette ressource dans le budget de SNCF Réseau, le choix de faire entièrement financer par la SNCF la hausse des investissements dans les infrastructures ferroviaires **va amplifier les problématiques** inhérentes à ce modèle de financement. En effet, alors que jusqu'en 2023 environ 20 % des dépenses dans la régénération et la modernisation étaient financées par les bénéfices de SNCF Voyageurs, d'après l'ART ce choix conduira à ce que cette part avoisine 50 % en 2027.

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, **l'Autorité de régulation des transports (ART)** souligne ainsi que **ce modèle** de financement, dont les travers vont se trouver amplifiés dans les années à venir **conduit à « questionner » l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure** puisque de façon structurelle, *« la capacité de SNCF Réseau à tenir ses objectifs d'investissements repose sur la performance financière de SNCF Voyageurs »*. Elle ajoute qu'il *« crée des incitations pour SNCF Réseau qui sont incompatibles avec l'ouverture à la concurrence »*.

En outre, dans le nouveau cadre concurrentiel, ce modèle constitue **un handicap pour SNCF Voyageurs** qui pourrait être amenée, à horizon 2027, à financer la moitié des investissements de régénération et de modernisation d'un réseau sur lequel elle fera circuler des trains en concurrence avec d'autres opérateurs ferroviaires qui, eux, ne participeraient pas à l'abondement du fonds de concours.

Cette contribution supplémentaire demandée à SNCF Voyageurs risque par ailleurs de se traduire par **un effet d'éviction au détriment d'autres investissements**, notamment dans l'acquisition et le renouvellement de son matériel roulant. Cette situation pourrait ainsi contribuer à **freiner le développement de la mobilité ferroviaire**.

Par ailleurs, alors que le prix des transports ferroviaires est déjà bien souvent trop élevé pour nombre de nos concitoyens ce système de financement, parce qu'il accroît les contraintes financières sur SNCF Voyageurs, pourrait avoir **un effet inflationniste sur les prix des billets**. C'est aussi l'avis de l'ART qui considère que de ce modèle de financement résulte *« un risque avéré que le groupe SNCF adapte sa stratégie commerciale en pratiquant des prix élevés »*. En effet, *« pour être en mesure d'apporter sa contribution à SNCF Réseau, SNCF Voyageurs pourrait être incitée à pratiquer des prix de monopole sur le marché aval au détriment des usagers »*.

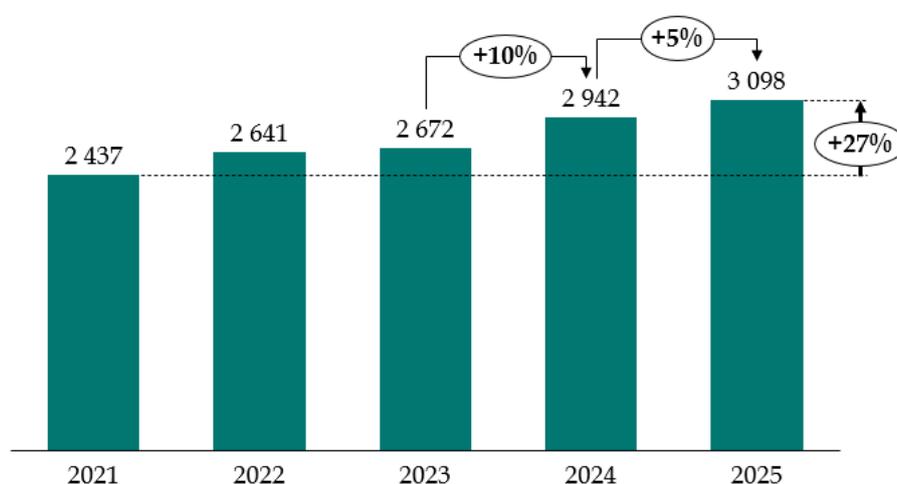
4. La charge des péages ferroviaires acquittés par l'État franchira en 2025 la barre symbolique des 3 milliards d'euros

Les **dépenses d'intervention versées à SNCF Réseau** représentent 70 % des crédits budgétaires du programme 203 « Infrastructures et services de transport ». Ces crédits, portés par l'action 41 « Ferroviaire », servent à financer le coût de l'utilisation du réseau ferré national par les trains

régionaux de voyageurs (TER), les trains d'équilibre du territoire (trains « Intercités ») et les trains de fret.

En 2025, les crédits alloués à cette action atteindraient **3,1 milliards d'euros**, en hausse de 5 % après une précédente augmentation de 10 % en 2024. La hausse des charges constatées s'agissant des redevances d'accès relatives aux TER et aux trains intercités a pour origine l'augmentation inédite des péages ferroviaires qui est intervenue à compter de 2024.

Évolution des charges de péages ferroviaires acquittées par l'État (2021-2025) (en millions d'euros)



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

En 2025, SNCF Réseau devrait ainsi percevoir de l'État :

- **2 340 millions d'euros** (AE=CP) pour les redevances d'accès au réseau relatives aux TER hors Île-de-France ;

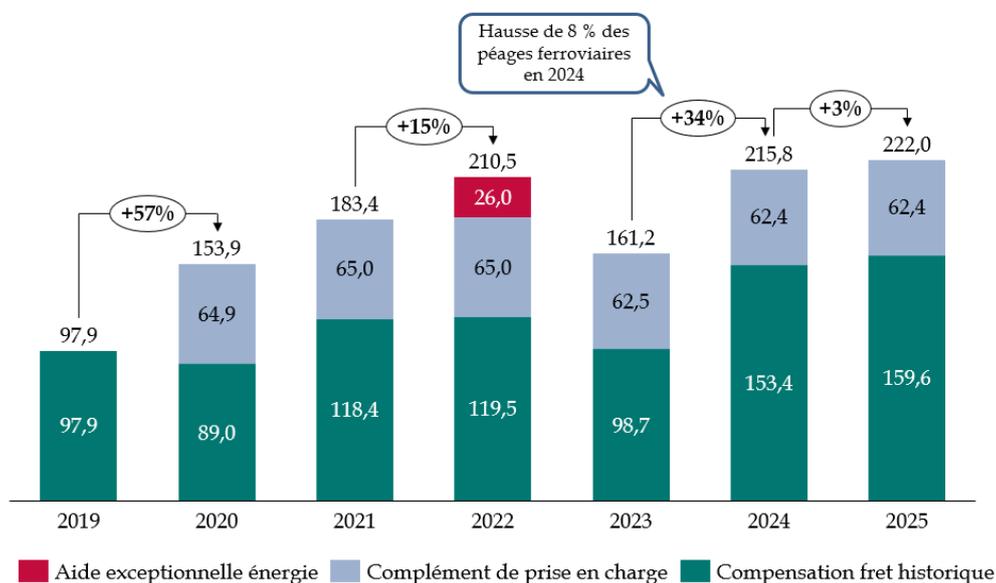
- **536 millions d'euros** (AE=CP) pour la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation du réseau ferré national hors Île-de-France par les trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est l'autorité organisatrice ;

- **222 millions d'euros** au titre de la « compensation fret » qui vise à couvrir l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret.

Cette dernière intègre depuis 2020, de façon complémentaire au dispositif historique, une prise en charge complémentaire des péages ferroviaires dus par les opérateurs de fret dont le montant devrait représenter **62,4 millions d'euros** en 2025.

Évolution de la prise en charge par l'État des péages ferroviaires des opérateurs de fret

(en millions d'euros)



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

B. DU GRAND PARIS EXPRESS AUX SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM), LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS, DEVENUE « SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS », S'OUVRE À DE NOUVEAUX HORIZONS

La **Société des grands projets (SGP)** est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris sous le nom de Société du Grand Paris. La **loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM)** l'a rebaptisée Société des grands projets pour concrétiser **l'élargissement de ses missions** et de son champ d'intervention **aux projets de SERM**, parfois qualifiés de « RER métropolitains », sur l'ensemble du territoire national¹.

La vocation initiale et historique de la SGP, qui reste encore à ce jour sa mission principale, est de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du **Grand Paris express (GPE)** et d'en assurer la réalisation².

¹ Voir infra les développements du 4 du présent B.

² Cette dernière comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures et, dans les conditions prévues par la loi, leur entretien et leur renouvellement.

Le réseau du Grand Paris express

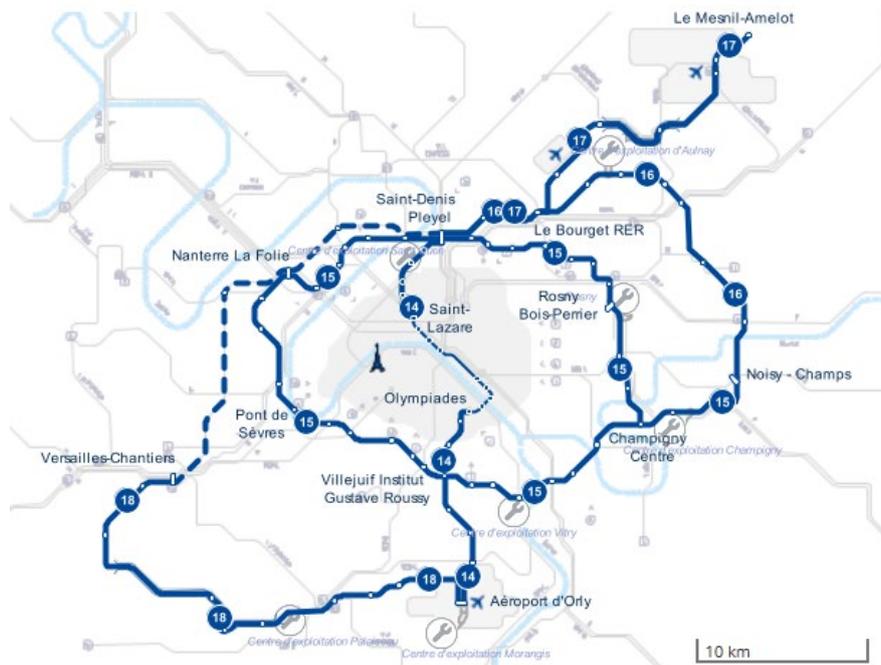
Baptisé Grand Paris express, le réseau de transport public porté par la SGP est constitué de 72 gares (que la SGP a pour mission de construire et d'aménager) et de 200 kilomètres de lignes nouvelles interconnectées au réseau existant (métro, RER et transilien) :

- la ligne 15 reliant Noisy-Champs, Champigny, La Défense, Saint-Denis-Pleyel, Rosny-Bois-Perrier ;
- la ligne 16 de Noisy-Champs à Pleyel via Clichy-Montfermeil et Aulnay-sous-Bois ;
- la ligne 17 de Pleyel au Mesnil Amelot en passant par Le Bourget ;
- la ligne 18 d'Orly à Versailles en passant par le plateau de Saclay.

À ces quatre lignes nouvelles viennent s'ajouter les prolongements de la ligne 14 au nord, entre Saint-Lazare et Pleyel, et au sud, entre Olympiades et Orly ainsi que le prolongement de la ligne 11 entre Rosny-Bois-Perrier et Noisy-Champs.

Source : Société des grands projets (SGP)

Plan du Grand Paris express



Source : Société des grands projets (SGP)

1. Au-delà du seul financement du Grand Paris express, la SGP doit être mise à contribution pour 700 millions d'euros au titre du CPER pour financer des surcoûts de divers projets de transport en commun en Île-de-France

Le rapport du groupe de travail de la commission des finances du Sénat « Grand Paris express : des coûts à maîtriser, un financement à consolider »¹ avait réévalué le coût total du projet du Grand Paris express à 35,6 milliards d'euros à l'automne 2020, soit plus de 10 milliards d'euros et 40 % de plus que les estimations qui prévalaient alors. Il est apparu que la complexité du chantier avait été largement sous-estimée. Le conseil d'administration du 7 octobre 2021 avait acté un nouveau surcoût de 500 millions d'euros, portant ainsi le coût global actualisé du projet à **36,1 milliards d'euros**.

En plus de ce montant qui relève de sa mission de maître d'ouvrage du métro automatique du Grand Paris, la SGP doit contribuer à hauteur de **3,5 milliards d'euros à des projets d'infrastructures de transports en Île-de-France** dans le cadre du « plan de mobilisation des transports » et de l'adaptation des réseaux existants :

- 1 500 millions d'euros pour le prolongement du RER E à l'Ouest (projet Éole) ;

- 850 millions d'euros pour le prolongement de la ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen ainsi que pour l'adaptation des stations existantes dans Paris ;

- 300 millions d'euros pour le prolongement de la ligne 11 ;

- 352 millions d'euros pour les schémas directeurs des RER ;

- 450 millions d'euros pour l'adaptation des réseaux existants ;

- 50 millions d'euros pour un fonds de concours versés par le SGP en 2018 au volet transports collectifs du contrat de plan État-région (CPER) Île-de-France.

À cette enveloppe de 3,5 milliards d'euros s'est ajouté en 2024 une contribution à hauteur de **700 millions d'euros** au titre des **projets de transports collectifs en Île-de-France** prévus dans le cadre du volet transport (2023-2027) du CPER de la région. Ces dépenses supplémentaires ont pour objet de participer au financement des **surcoûts du projet EOLE ainsi qu'à ceux de projets d'interconnexions avec le réseau du Grand Paris express**.

¹ Rapport d'information de MM. Arnaud BAZIN, Vincent CAPO-CANELLAS, Emmanuel CAPUS, Philippe DALLIER, Vincent DELAHAYE, Philippe DOMINATI, Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Roger KAROUTCHI, Mme Christine LAVARDE, MM. Sébastien MEURANT, Jean-Claude REQUIER, Pascal SAVOLDELLI et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, fait au nom de la commission des finances n° 44 (2020-2021) - 14 octobre 2020.

Le budget de la Société des grands projets de 2018 à 2024

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (projection)
Dépenses totales (A)	2 654	2 994	3 550	3 563	3 625	4 477	5 416
GPE	2 119	2 508	3 041	3 178	3 507	4 355	5 059
Contributions (Ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen, Plan de mobilisation et réseaux existants)	535	486	509	385	118	122	357
Recettes totales (B)	600	702	836	849	893	1 044	NC
Taxes affectées	566	662	746	764	802	847	914
TSBCS (et TASS à partir de 2019)	382	470	543	614	623	677	748
TSE	117	117	117	73	67	67	67
IFER	67	74	74	69	76	79	84
Taxe de séjour	<i>n.a.</i>	1,5	12	8	9	24	15
Ressources propres et autres	34	40	90	85	117	197	NC
Emprunts	2 365	3 255	11 000	8 000	1 750	2 000	NC

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

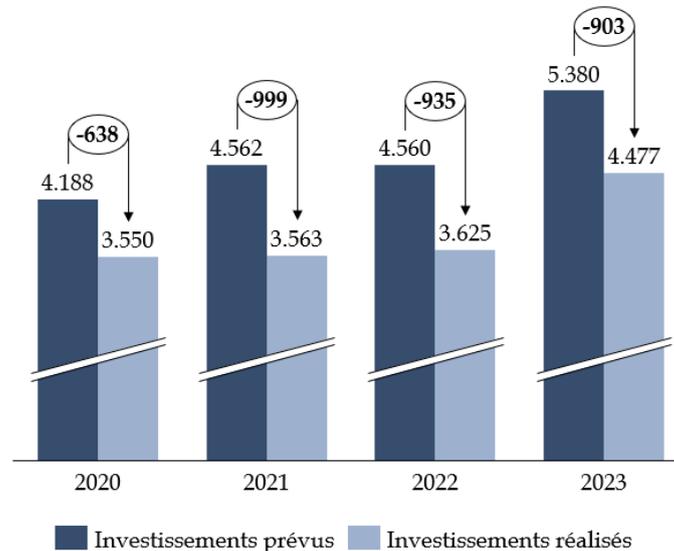
2. Des dépenses en hausse mais systématiquement et amplement surestimées

Les dépenses effectives de la SGP s'étaient stabilisées autour de **3,6 milliards d'euros entre 2020 et 2022**, à des niveaux très inférieurs aux prévisions initiales. En 2022, comme en 2021, la sous-consommation de crédits de paiement de l'établissement avait approché le milliard d'euros (700 millions d'euros en 2020). **En 2023, malgré une hausse sensible de 850 millions d'euros des dépenses de la SGP par rapport à 2022, le même phénomène est observé puisque les dépenses exécutées ont été inférieures de 900 millions d'euros à celles qui étaient inscrites dans le budget initial¹.**

¹ Soit 17 % des crédits qui étaient inscrits dans ce budget.

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

(en millions d'euros)



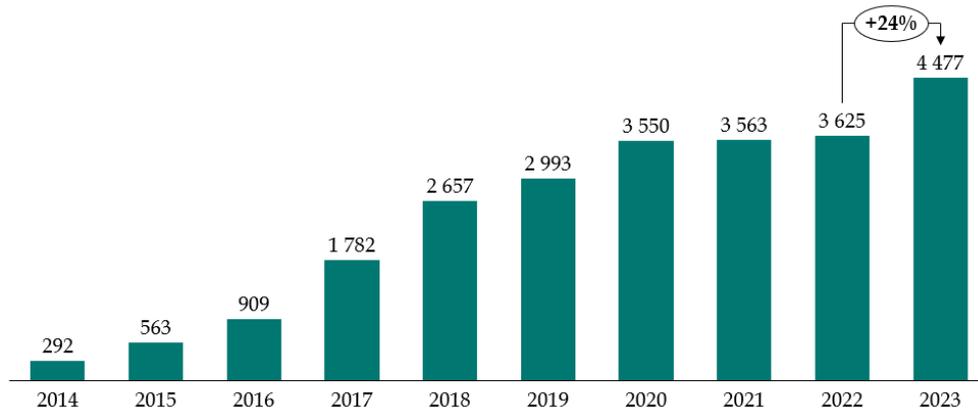
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

Si la SGP a un temps invoqué les effets de la crise sanitaire, cette explication n'est bien entendu plus d'actualité. Au regard de son caractère systématique, il s'agit manifestement d'une **pratique visant à délibérément surestimer les dépenses** de l'établissement lors de la confection du budget initial afin d'être sûr que les travaux ne soient pas ralentis pour des considérations budgétaires.

Cependant, **cette année**, le président du directoire de la SGP a signifié aux rapporteurs que **95 % des dépenses prévues au budget initial devraient pouvoir être exécutées**. Ainsi, en 2024, les dépenses de la SGP pourraient-elles s'établir à environ **5,1 milliards d'euros**, soit 300 millions d'euros de moins que le montant inscrit dans le budget initial.

Évolution des dépenses de la SGP entre 2014 et 2023

(en millions d'euros)



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

3. Un projet financé par le recours à l'emprunt dont l'amortissement est couvert par de la fiscalité affectée

a) Près d'un milliard d'euros de recettes affectées attendues en 2025

Le modèle de financement de la SGP est celui d'une **caisse d'amortissement**. L'établissement s'endette au cours de la phase de réalisation des travaux avant de rembourser progressivement la dette contractée. À cette fin, le législateur a affecté à la SGP un panier de recettes fiscales.

**Synthèse des recettes fiscales affectées à la
Société du Grand Paris (2022-2025)**

(en millions d'euros)

Ressources fiscales affectées	Base légale	Rendement réel en 2022	Rendement réel en 2023	Prévision pour 2024	Prévision PLF pour 2025 ¹
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBS)	<i>Article 231 ter du code général des impôts</i>	601	664	718	782
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	<i>Article 1609 G du code général des impôts</i>	67	67	67	67
Imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs (IFER)	<i>Article 1599 quater A bis du code général des impôts</i>	76	79	84	90
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	<i>Article 1599 quater C du code général des impôts</i>	22	13	30	30
Taxe de séjour	<i>Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales</i>	9	24	15	20
Total		802	847	914	989

Source : commission des finances du Sénat

En 2025, les plafonds d'affectation de la taxe spéciale d'équipement, à 67,1 millions d'euros, et de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TSS), à 30 millions d'euros, doivent être reconduits à l'identique. En revanche, l'article 33 du présent projet de loi de finances prévoit de revaloriser les plafonds d'affectation des trois autres recettes fiscales qui alimentent la SGP pour tenir compte de la dynamique prévisionnelle de leur rendement :

- d'abord le plafond d'affectation de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBS) doit ainsi augmenter de 64 millions d'euros, pour s'établir à 782 millions d'euros ;

- ensuite le plafond d'affectation de l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs (IFER) doit être relevé de 6 millions d'euros, pour atteindre 90 millions d'euros ;

¹ Rendements prévisionnels plafonnés en vertu des dispositions de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2025.

- enfin, le plafond d'affectation de la taxe additionnelle régionale de 15 % à la taxe de séjour en Île-de-France doit être révisé à la hausse à hauteur de 5 millions d'euros pour être porté à 20 millions d'euros.

Au total, **le cumul des plafonds des taxes affectées** à la SGP atteindrait 989 millions d'euros en 2025, en **hausse de 75 millions d'euros** (+ 8 %) par rapport à 2024.

b) En 2025, pour la toute première fois, la SGP commencera à percevoir une redevance d'infrastructure versée par IDFM au titre de l'usage du réseau du Grand Paris express

À l'issue des différentes mises en service de lignes, la SGP percevra des redevances d'infrastructure ainsi que diverses recettes tirées de l'exploitation de son domaine privé¹ qui concourront également au remboursement des emprunts.

À ce titre, **le protocole de financement pluriannuel signé entre l'État et Île-de-France mobilités** (IDFM) le 26 septembre 2023 pour résoudre la situation d'impasse financière de cette dernière **a prévu une diminution du montant de la redevance** que l'autorité organisatrice francilienne doit commencer à verser à la SGP à compter de l'année prochaine. Le décret n° 2024-741 du 6 juillet 2024 a ainsi fixé le montant de la rémunération qui sera versée par IDFM à 0,8 million d'euros par an et par kilomètre de ligne.

Cette décision a permis d'appliquer l'une des recommandations de la mission d'information de la commission des finances du Sénat **sur le financement des autorités organisatrices de la mobilité** (AOM) qui avait rendu ses conclusions en juillet 2023².

Les prolongements nord et sud de la ligne 14 étant entrés en service en juin 2024, ils donneront lieu **pour la première fois en 2025** au versement à la SGP d'une rémunération pour un montant d'environ **11 millions d'euros**. Ce montant a vocation à augmenter au fur et à mesure des mises en service de lignes pour atteindre **140 millions d'euros par an** lorsque l'ensemble du réseau aura été confié à IDFM, soit à **l'horizon 2032** selon le calendrier prévisionnel actuel.

c) 80 % du coût du projet d'ores et déjà financé grâce à la capacité d'emprunt de la SGP

Le recours précoce à l'endettement permet d'accélérer la livraison du projet, à recettes fiscales ou budgétaires affectées équivalentes, en augmentant la capacité d'investissement de l'opérateur : alors qu'une livraison sans emprunt n'aurait été possible qu'en 2075, le recours à celui-ci rend

¹ Cessions de charges foncières sur les emprises des gares ou des sites de maintenance et de remisage, infrastructures de communication électronique, etc.

² 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.

financièrement possible une mise en service complète du Grand Paris express (GPE) en 2030. La stratégie de financement adoptée par la SGP suppose que celle-ci augmente son niveau d'endettement jusqu'en 2030 avant d'amorcer le remboursement de sa dette à horizon 2071. Elle doit ainsi se transformer, après 2030, en une simple caisse d'amortissement.

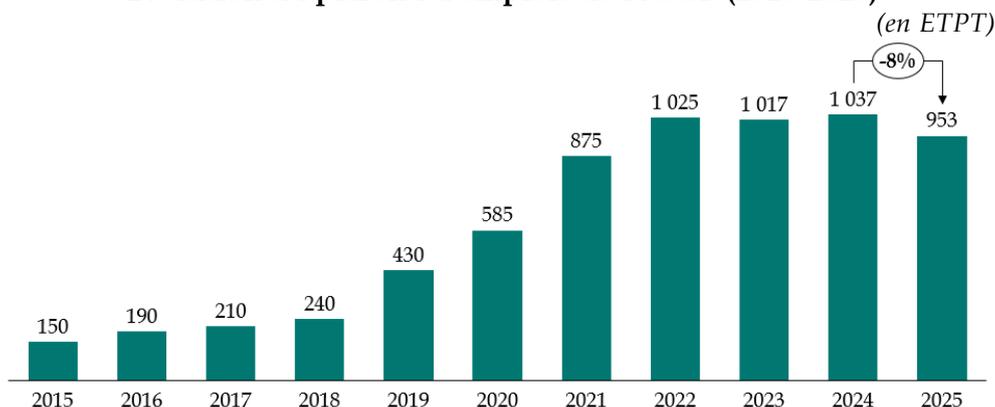
Après avoir été requalifiée en 2016 en organisme divers d'administration locale (ODAL) par l'Insee, la SGP a pu déployer une stratégie de financement en son nom sur les marchés financiers, en s'appuyant, notamment, sur des émissions obligataires.

En avril 2024, **l'encours de dette** de la SGP a atteint **29,8 milliards d'euros**, soit plus de **80 %** du coût prévisionnel total **du projet**.

d) La trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs de la SGP dans les prochaines années reste à construire

Jusqu'en 2018, des audits et des rapports avaient souligné le caractère manifestement sous-dimensionné des effectifs de la SGP pour mettre en œuvre un projet d'une telle ampleur. Après une prise de conscience de cette disproportion entre les moyens humains de la société et la dimension du projet de Grand Paris express, **les effectifs de la SGP avaient été multipliés par quatre entre 2018 et 2022**. Ayant atteint leur point haut, ils s'étaient depuis **stabilisés**.

Évolution du plafond d'emplois de la SGP (2015-2025)



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

Une décrue significative et rapide de ses effectifs était originellement prévue à compter de 2025. Cependant, la participation de la SGP à certains projets de services express régionaux métropolitains (SERM), va conduire à réviser cette trajectoire. Néanmoins, après avoir été majoré 20 ETPT en LFI pour 2024, le plafond d'emplois de la SGP doit malgré tout être **réduit** en 2025 **de 84 ETPT** pour s'établir à **953 ETPT**.

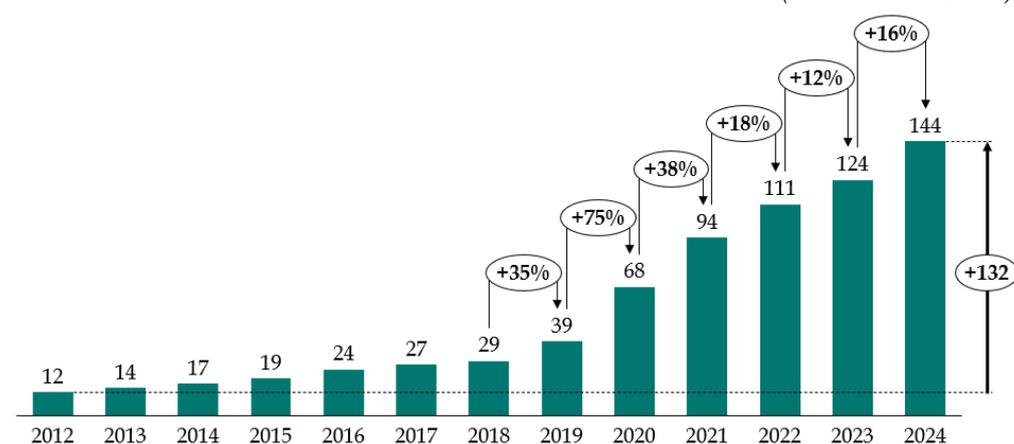
La trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs de la SGP lui permettant d'assurer ses nouvelles missions relatives au développement des projets de SERM **reste encore à construire**. C'est ce que l'administration a souligné aux rapporteurs dans les réponses à leur questionnaire : « *pour les années suivantes, une réflexion est nécessaire pour déterminer une trajectoire d'évolution du plafond d'emploi qui permette de prendre en compte d'une part, la nécessité de sécuriser la mise en œuvre opérationnelle du Grand Paris express (GPE) dans le respect du calendrier de livraison des lignes prévu par la feuille de route actualisée tout en prenant en compte une trajectoire de diminution afin de correspondre aux besoins du projet lesquels diminueront en fonction des mises en service des lignes du GPE, et d'autre part, la nécessité d'adapter les moyens humains de la SGP aux besoins nouveaux induits par sa participation aux projets de services express régionaux métropolitains (SERM)* ».

Dans l'idéal, la SGP considère que **la montée en puissance des projets de SERM** sur lesquels elle serait susceptible d'intervenir **pourrait coïncider avec la baisse de régime du Grand Paris express**, ce qui se traduirait par une sorte « d'effet ciseaux » lui permettant d'affecter progressivement aux projets de SERM les effectifs qui travaillaient sur des lignes de Grand Paris express ayant été livrées à IDFM pour une mise en exploitation.

L'évolution des **dépenses de personnel** de la SGP est corrélée à la hausse de ses effectifs. Elles pourraient atteindre **144 millions d'euros** en 2024.

Évolution des dépenses de personnel de la SGP (2012-2024)

(en millions d'euros)

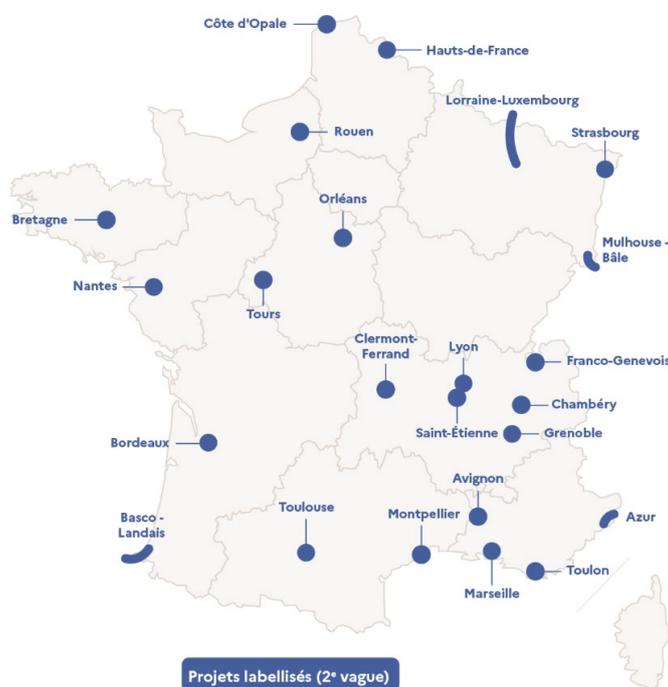


Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

4. La SGP s'est mise en ordre de marche pour participer aux projets de services express régionaux métropolitains (SERM)

Les services express régionaux métropolitains (SERM), parfois qualifiés de « RER métropolitains » renvoient à des projets, plus ou moins avancés selon les métropoles. Ce type de services s'inspire notamment de modèles étrangers tels que les réseaux de S-Bahn en Allemagne. L'article L.1215-6 du code des transports¹ les définit 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 covoiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux. ». Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) proposait lui d'en retenir une définition plus ramassée et ciblée sur la notion de cadencement : « un service express régional métropolitain est une offre ferroviaire destinée aux voyageurs offrant une fréquence à l'heure de pointe inférieure à 20 minutes et en heure creuse inférieure à 60 minutes ».

Les projets de SERM labellisés



Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

¹ Créé par les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

À ce jour, **34 territoires se sont déclarés** intéressés et **24 dossiers** ont d’ores et déjà été **labellisés** par le ministre chargé des transports. **14 territoires ont sollicité** l’autorisation du même ministre pour permettre à la **SGP** de participer à l’élaboration des propositions de SERM. La SGP a d’ores et déjà conclu des **conventions de financement avec 5 projets** de SERM. En 2024, la SGP a consacré **11 millions d’euros** au titre de cette nouvelle activité, autant dire qu’elle demeure à ce stade encore très marginale dans son budget annuel.

Les dépenses relatives aux projets de SERM ont vocation à être financées notamment 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 qui doivent être financés par l’État**.

Engagements financiers pris au titre des projets de SERM dans les volets transports des CPER pour la période 2023-2027

(en millions d’euros)

CPER	Total	Part État	Part Région	Autres financeurs
Auvergne Rhône-Alpes	322	147	175	-
Bretagne	177	53	51	72
Centre Val de Loire	44	18	18	8
Grand Est	650	130	197	323
Hauts-de-France	296	121	139	36
Normandie	136	53	57	25
Nouvelle Aquitaine	526	175	95	255
Occitanie	240	81	81	78
PACA (Région Sud)	163	54	51	58
Pays de la Loire	106	57	18	32
Total général	2 659	891	882	887

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

Le développement des missions de la SGP en dehors du périmètre francilien doit respecter **une règle de très stricte étanchéité avec les missions et les financements dédiés au seul périmètre de l’Île-de-France**, en premier lieu pour le développement du Grand Paris express. Cette règle doit **garantir**

que les taxes prélevées sur les contribuables franciliens et affectées à la SGP pour l’accomplissement de ses missions en Île-de-France **ne servent pas à financer les dépenses engagées par la SGP au titre de projets de SERM** ailleurs sur le territoire national.

La gouvernance de la participation de la SGP aux projets de SERM doit respecter la règle de stricte étanchéité entre celle-ci et les financements affectés aux missions franciliennes de l’établissement

D’un point de vue organisationnel, la participation de la SGP aux projets de SERM est assurée par sa filiale SGP Dev, une société par action simplifiée (SAS) dont la totalité du capital social est détenu par la SGP.

La SGP a par ailleurs créé en son sein une direction du développement des transports territoriaux (DTT) afin de participer, à la demande des collectivités, à la phase de préfiguration des projets de SERM, et le cas échéant en qualité de maître d’ouvrage de certaines opérations définies par la loi. Cette direction compte en 2024 vingt collaborateurs. Par ailleurs, d’autres collaborateurs de la SGP peuvent être mobilisés ponctuellement et à temps partiel sur les SERM en plus de leurs missions relatives au GPE. Les relations financières entre la SGP et SGP Dev sont régies par une convention de prestation de services qui prévoit la refacturation au réel du temps passé par les collaborateurs de la SGP sur les projets de SERM.

Cette organisation permet à la SGP de mettre au service des SERM un savoir-faire acquis sur le GPE, tout en respectant le principe d’étanchéité entre les missions et les financements.

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

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. Au-delà des dépenses d’infrastructures, ces nouvelles offres nécessitent d’importants investissements dans l’acquisition de nouveaux matériels roulants mais également, après leur mise en service, des dépenses d’exploitation qu’il convient absolument et dès maintenant d’intégrer dans l’équation financière globale de ces projets.

C. L'AMBITION DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF) A ÉTÉ RÉHAUSSÉE EN 2023 POUR ACCÉLÉRER LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL EXISTANT

1. Des recettes en augmentation et des effectifs stabilisés jusqu'en 2026 pour permettre à VNF de remettre en état et de moderniser des infrastructures dégradées par des décennies de sous-investissement

Voies navigables de France (VNF), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la transition écologique, gère le réseau de voies navigables. Il est chargé de son exploitation, de son entretien, de sa maintenance, de son amélioration ainsi que de son extension. Le réseau géré par l'établissement comprend 6 700 kilomètres de voies navigables, plus de 3 000 ouvrages d'art et 40 000 hectares de domaine public en bordure de voie d'eau.

Dans le cadre des révisions triennales de ses contrats de performance qui courent sur des périodes de dix ans, **le 22 décembre 2023**, l'État et VNF ont conclu un **nouveau contrat** d'objectifs et de performance pour la période **2023-2032**. Ce contrat, qui comprend une trajectoire financière prévisionnelle sur l'ensemble de la période couverte, un **renforcement des investissements en ligne avec le scénario privilégié par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)¹**, une **hausse des ressources** de l'opérateur, principalement via les subventions versées par l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) et l'affectation du produit de la redevance domaniale de prise et de rejet d'eau (voir *infra*), ainsi qu'une **stabilisation de ses effectifs** jusqu'en 2026. Cette trajectoire financière a principalement pour objet d'**accélérer la régénération et la modernisation du réseau fluvial**.

VNF a notamment précisé aux rapporteurs dans ses réponses à leur questionnaire que « *la trajectoire initialement retenue par le contrat, qui comportait un trou d'air pendant les années 2024 à 2027, ne suffisait pas à maintenir les fonctionnalités de la seule fraction du réseau considérée comme prioritaire à l'échelon national (...). Afin d'accélérer les efforts de modernisation et de régénération du réseau, l'actualisation du contrat d'objectifs et de performance efface ce trou d'air* ».

Après une période de diminution, depuis 2023, le **plafond d'emplois** de VNF est **stable à 4 028 ETPT**. Cette stabilité a été **garantie pour une période de trois ans**, jusqu'en 2026, par la révision triennale du contrat de performance de l'opérateur.

¹ Dans son rapport précité publié en février 2023.

Dans le cadre d'un **plan de modernisation**, VNF entend réaliser des **gains de productivité** permettant à terme de **réduire ses effectifs** permanents, en particulier en déployant des postes de commande centralisés¹. Cependant, **le programme de modernisation et l'évolution des effectifs doivent être synchronisés**. La baisse d'effectifs ne doit pas intervenir avant que les investissements soient réalisés et les gains de productivité dégagés. Autrement, la bonne mise en œuvre du programme de modernisation en lui-même pourrait être compromise ainsi que l'optimisation de la performance de VNF qui doit en résulter.

Eu égard aux gains de productivité attendus à cet horizon, la trajectoire du contrat de performance prévoit une **reprise de la baisse d'effectifs de l'établissement en 2027**, à hauteur de 60 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

En 2024, les **dépenses de personnel** de VNF devraient atteindre **278,9 millions d'euros**, soit une augmentation de 18,2 millions d'euros par rapport à 2023, en partie liée aux effets sur une année pleine des mesures gouvernementales de revalorisation de la rémunération des agents publics qui ont été mises en œuvre à compter du mois de juillet 2023.

Hors charges de personnel, les **dépenses de fonctionnement** de VNF en 2024 devraient s'établir à **156,1 millions d'euros** dont 106,2 millions d'euros sont liées à des opérations d'entretien du réseau fluvial et se décomposent ainsi :

- 23,7 millions d'euros pour l'annuité du marché de partenariat pour la reconstruction des barrages de l'Aisne et de la Meuse ;
- 21,8 millions d'euros de dragages d'entretien du réseau ;
- 14,5 millions d'euros affectés aux actions de développement de la voie d'eau (plan d'aide à la modernisation des bateaux et à l'innovation et aides au report modal) ;
- 11,5 millions d'euros au titre de la consommation électrique destinée au fonctionnement des équipements situés sur les voies navigables ;
- 9 millions d'euros pour le maintien du patrimoine immobilier de l'établissement.

Depuis 2023, la **subvention** pour charges de service public (SCSP) de VNF s'est **stabilisée** en volume à un peu moins de **254 millions d'euros**. La trajectoire financière prévisionnelle incluse dans le contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur prévoit même sa stabilisation sur l'ensemble de la période 2023-2032.

¹ Permettant la « téléconduite ».

Évolution de la SCSP de VNF inscrite en loi de finances initiale

(en millions d'euros)



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

En loi de finances initiale pour 2024, le **plafond d'affectation à VNF de la redevance domaniale de prise et de rejet d'eau**, dite aussi « **redevance hydraulique** », avait été augmenté de 9 millions d'euros pour être portée à 136,5 millions d'euros conformément à la trajectoire financière prévue par le contrat d'objectifs et de performance. **L'article 1^{er} du projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2024** prévoit même de **majorer** de 9 millions d'euros supplémentaires le **plafond** de la redevance qui s'établirait ainsi à **145,6 millions d'euros** au titre de l'exercice en cours, soit **une progression de 18 millions d'euros** par rapport à 2023.

La problématique qui se pose parfois, et qui s'est posée notamment en 2024, tient à ce qu'il arrive que pour des montants parfois significatifs, (par exemple 9 millions au titre de l'exercice en cours), des montants dus au titre d'une année ne soient effectivement versés qu'au cours de l'exercice suivant. Cette situation peut conduire à des fluctuations sensibles du produit de la redevance d'une année sur l'autre et à ce que des recettes qui auraient dû être perçues en année N par VNF ne le soit finalement pas compte-tenu du dépassement du plafond en année N+1.

L'article 33 du présent projet de loi de finances prévoit de fixer ce plafond à **143,1 millions d'euros**, ce qui en pratique, si les dispositions du PLGF sont adoptées, **conduirait à le réduire de 2,5 millions d'euros**.

Les rapporteurs ont été informés de l'amorce d'une **réflexion** plus générale concernant la perspective d'une **refonte des règles régissant cette redevance**.

Outre le sujet de son plafonnement, cette dernière se caractérise aujourd'hui par certaines **imperfections** qui ont trait notamment à sa **base étroite** puisqu'elle repose essentiellement sur **quelques gros contributeurs**, au premier rang desquels l'entreprise **Électricité de France (EDF)**, au titre de

la ressource en eau qu'elle prélève et rejette pour refroidir ses centrales nucléaires, ainsi que **les principaux services publics d'eau et d'assainissement** (SPEA). À eux seuls, EDF et les principaux SPEA représentent environ **85 % du produit** annuel de la redevance. Cette situation est notamment source de contentieux¹.

Par ailleurs, aujourd'hui, le niveau de tarification de cette redevance dépend des volumes prélevables et/ou rejetables et non de la valeur économique ajoutée liée à l'utilisation de l'eau, **un modèle qui n'incite pas à une consommation vertueuse de la ressource** en eau. L'établissement a signalé aux rapporteurs que ces travaux s'inscrivent aussi dans la volonté **d'élargir la place et le rendement de cette ressource propre dans le schéma de financement de VNF**.

Les **ressources propres** de l'établissement² devraient représenter environ 70 millions d'euros en 2024 contre 75 millions d'euros en 2023. D'après les prévisions de VNF, le niveau de ces ressources pourrait remonter à **75 millions d'euros en 2025**.

En 2024, VNF devrait aussi percevoir **96,2 millions d'euros** en provenance, d'une part des collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de plan État-Régions et, d'autre part, en provenance de l'Union européenne (UE) dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

En outre, VNF pourrait également encaisser plus de **58 millions de recettes dans le cadre des volets mobilité 2023-2027 des CPER** et d'autres accords de financement avec les collectivités locales, notamment dans le cadre de contrats de canaux. Toutefois, dans ce domaine, VNF a souligné aux rapporteurs que les cofinancements prévus dans ces contrats ne sont **pas à la hauteur des ambitions** inscrites en la matière dans la trajectoire financière du contrat de performance. Cette situation affectera les marges de manœuvre de l'établissement pour la réalisation d'opérations de régénération, de modernisation et de développement du réseau fluvial.

La directrice générale de VNF a signalé aux rapporteurs que, **compte tenu des nouvelles missions** que l'établissement est amené à réaliser, il serait souhaitable de **faire évoluer son modèle de financement**. En effet, elle leur a signalé qu'alors que le **modèle** de VNF et ses financements s'inscrivent aujourd'hui encore **dans un cadre exclusivement « transports »**, de plus en plus des missions exercées par l'opérateur et des demandes qui lui sont faites relèvent en réalité d'une **perspective beaucoup plus large de gestion de l'eau** dans un contexte marqué par le réchauffement des températures et l'adaptation aux dérèglements du climat.

¹ Un contentieux est actuellement en cours avec EDF au titre de la centrale mise à l'arrêt de Fessenheim.

² Qui comprennent les péages pour le fret et le tourisme, les redevances domaniales et diverses autres recettes croissantes tirées d'activités hydroélectriques.

Les ouvrages et les investissements réalisés par VNF ont une influence directe sur la **capacité à gérer quantitativement les volumes d'eau** et, à ce titre, à **prévenir et traiter les phénomènes de crues**. 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**. L'intervention de VNF pour améliorer la gestion quantitative de l'eau dans les territoires est toujours plus prégnante et attendue mais elle n'est aujourd'hui ni officiellement reconnue, ni financée.

Devant les rapporteurs, la directrice générale a résumé ainsi la situation : « *VNF est attendu sur des investissements qui sont très pertinents mais il ne dispose pas du modèle de financement adapté pour y répondre* ». Pour résoudre cette difficulté, elle estime nécessaire de **faire reconnaître le caractère multifonctionnel de la voie d'eau**, au-delà de sa seule vocation de transport.

Les enjeux du transport fluvial restent néanmoins extrêmement prégnants également. Le **développement du fret fluvial** constitue un **impératif** dans le cadre des enjeux de transition écologique. C'est aussi un élément vital pour certaines entreprises et certains secteurs dont la compétitivité dépend de la voie d'eau. La DGITM a lancé au printemps 2024 **une réflexion relative à la stratégie** du transport fluvial. Il s'agit notamment de parvenir à dynamiser les ports intérieurs français. Les rapporteurs suivront attentivement les avancées de ces travaux.

En complément, VNF doit également percevoir d'ici la fin de l'exercice en cours une subvention exceptionnelle de l'Union européenne (UE) d'un montant de 7,4 millions d'euros pour le programme de modernisation de la Moselle dit « MOMMA », visant à renforcer cet axe à grand gabarit et à double usage civil et militaire, qui occupe une place importante au sein du réseau transeuropéen de transport.

Le projet MOMMA de modernisation de la Moselle

Le projet MOMMA a pour objectifs la régénération, la modernisation et le développement des infrastructures de la Moselle de 2023 à 2027, au service de fonctions militaires. Ce projet confirme l'inscription de l'axe Moselle au sein du Réseau transeuropéen de transport en tant qu'axe principal. Il valide également les choix stratégiques effectués par VNF et la Région Grand Est sur les ports, notamment en transformant les ports publics en points de connexion multimodaux pour toutes les marchandises et destinations.

Au cœur de l'Europe fluviale, le bassin de la Moselle permet un accès direct depuis le centre géographique du Grand Est au cœur économique de l'Europe. Cet axe grand gabarit et les liaisons ferroviaires qui en partent sont un atout économique et logistique aussi bien pour l'économie, que pour les forces armées.

Retenu en janvier 2024 par la Commission Européenne et son agence CINEA (*European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency*), ce projet bénéficie désormais du soutien de l'Union Européenne à travers le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe – Transport (MIE), dans le volet mobilité militaire. Ce cofinancement, de première ampleur pour VNF, s'élève à 16 millions d'euros et bénéficiera aux projets portés sur le réseau Nord-Est et sur la Moselle canalisée, ainsi qu'à ceux programmés sur les ports publics.

Source : VNF

En **2025**, VNF devrait percevoir près de **64 millions d'euros de cofinancements européens** correspondant, d'une part au solde d'une première convention de financement européen des travaux d'interconnexion du Canal Seine-Nord Europe et, d'autre part, d'un acompte d'une seconde convention liée à ces mêmes travaux.

Le projet du Canal Seine-Nord Europe

Le projet de canal à grand gabarit Seine-Nord Europe (SNE), long de 107 km, entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut, reliera les bassins de la Seine et de l'Oise aux 20 000 km de réseau européen à grand gabarit du nord de l'Europe. Il favorisera le développement du transport fluvial et s'inscrit dans une politique de report modal du fret de longue distance de la route vers la voie d'eau, qui constitue un levier identifié de réduction des émissions de CO₂ et des nuisances, sur un corridor Nord-Sud en voie de saturation.

Le projet est découpé en quatre secteurs linéaires géographiques numérotés de 1 à 4 du sud au nord et de 2 secteurs fonctionnels : les écluses (secteur 5) et le pont-canal de la Somme (secteur 6).

Les marchés de maîtrise d'œuvre ont été notifiés respectivement en 2017, 2019 et 2020. Le lancement de la consultation d'un marché de conception réalisation du pont-canal de la Somme a été effectué en 2022.

Le secteur 1 (entre Compiègne et Pont-l'Évêque) est le plus avancé, avec un arrêté d'autorisation environnementale obtenu le 9 avril 2021. Après l'aménagement de deux nouveaux quais en 2021 permettant le report modal par la voie fluviale pour le chantier, les travaux de rescindement de l'Oise, pour un montant de 60 millions d'euros, ont démarré début septembre 2022 et sont actuellement en cours. Il s'agit notamment de la construction des premiers ouvrages d'art du Canal Seine-Nord Europe. Ces quatre premiers ouvrages seront livrés fin 2024 - début 2025. Le chantier de réalisation de l'écluse de Montmacq a été lancé en septembre 2024.

Concernant les autres secteurs du projet, le dossier d'autorisation environnementale a été déposé en mars 2022, l'enquête publique a rendu un avis favorable, permettant la délivrance ce 9 août 2024 de l'arrêté inter-préfectoral d'autorisation environnementale.

Cette étape majeure permet d'engager les travaux d'infrastructure sur le reste du linéaire du projet. Les acquisitions foncières amiables se poursuivent, ainsi que la réalisation de sondages géotechniques et d'importantes opérations de diagnostics et de fouilles archéologiques.

La convention de financement et de réalisation du Canal Seine-Nord Europe, qui a été signée le 22 novembre 2019, fixe les engagements financiers des parties :

- une contribution de 1 097 millions d'euros des collectivités territoriales dont 383 millions d'euros de la région Hauts-de-France, 110 millions d'euros de la région Île-de-France, 217 millions d'euros du département du Nord, 141 millions d'euros du département du Pas-de-Calais, 108 millions d'euros du département de l'Oise, 76 millions d'euros du département de la Somme et 63 millions d'euros attendus d'autres acteurs¹ ;
- une contribution de l'État à hauteur de 1 097 millions d'euros, sous la forme de subventions de l'AFIT France versées au fur et à mesure de l'avancement de la réalisation ;
- l'Union européenne subventionne la réalisation du canal SNE dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) via la convention de financement « Seine-Escaut » à hauteur de 865 millions d'euros (160 millions d'euros au titre du MIE 1 et 705 millions d'euros au titre du MIE 2).

Une contribution d'équilibre pour le solde, estimé aujourd'hui à 841 millions d'euros, devant prendre la forme d'un ou plusieurs emprunts dont le remboursement doit être assuré par le produit d'une taxe nationale à assiette locale incitant au report modal. La réévaluation du montant prévisionnel et ses modalités de remboursement font l'objet d'un groupe de travail en cours, lancé en juin 2023 entre les collectivités et l'État, qui doit esquisser des modalités soutenables de remboursement de cette contribution.

Source : réponses de la DGITM au questionnaire du rapporteur

VNF a souligné aux rapporteurs que **des cofinancements européens d'opérations importantes** (mise au gabarit européen de l'Oise entre Compiègne et Creil² et de Bray à Nogent notamment) **n'ont finalement pas été obtenus**. Pour ces **opérations qui constituent un complément indissociable de la réalisation du Canal Seine-Nord Europe, des pistes de financement alternatives** sont actuellement étudiées. **Dans l'attente, ces**

¹ En 2022, la Société du Canal Seine-Nord Europe a obtenu un emprunt de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) permettant d'assurer cette part de financement des collectivités, comme le permet la convention de financement.

² Projet MAGEO.

projets, qui devaient également recevoir des financements importants de l'AFIT France dès 2025 (46 millions d'euros d'après le contrat de performance) **sont gelés**.

Enfin, toujours en 2025, VNF devrait également percevoir une recette exceptionnelle de 10 millions d'euros liée aux opérations de liquidation de la Société internationale de la Moselle prévues dans le cadre d'un protocole d'accord intergouvernemental entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg.

2. Des investissements dans le réseau existant conformes au contrat de performance mais des opérations de développement gelées faute de ressources

Les dépenses d'investissement de VNF dans le réseau fluvial se déclinent en trois volets :

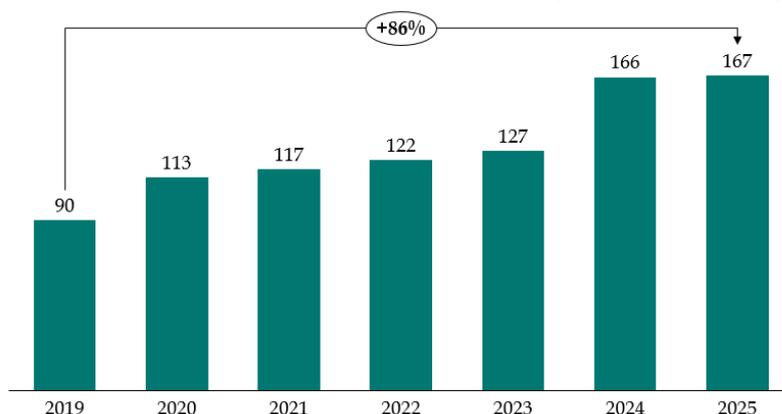
- la régénération vise au maintien en état des voies navigables par des opérations de gros entretien, de réparation ou de sécurité ;

- 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.

La LOM avait prévu une augmentation progressive des subventions versées par l'AFIT France à VNF en faveur de la régénération et de la modernisation du réseau fluvial. Cet objectif a été traduit depuis dans les trajectoires financières prévues par les contrats d'objectifs et de performance de l'opérateur. En 2024, cette subvention avait ainsi été augmentée de près de 40 millions d'euros pour atteindre un montant de 166 millions d'euros. En 2025, ce niveau devrait légèrement progresser pour s'établir à 167 millions d'euros.

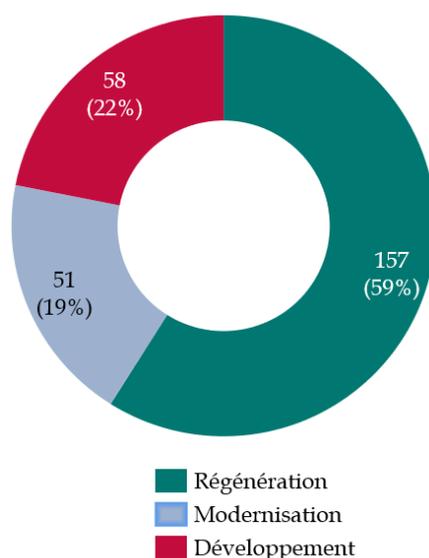
Évolution de la subvention de l'AFIT France versée à VNF (2019 et 2025) (en millions d'euros)



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

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**. Pour 2024, le graphique ci-après présente la répartition prévisionnelle entre ces trois dimensions des dépenses d'investissement de l'opérateur.

Répartition des dépenses d'investissement (en CP) de VNF en 2024 (en millions d'euros)

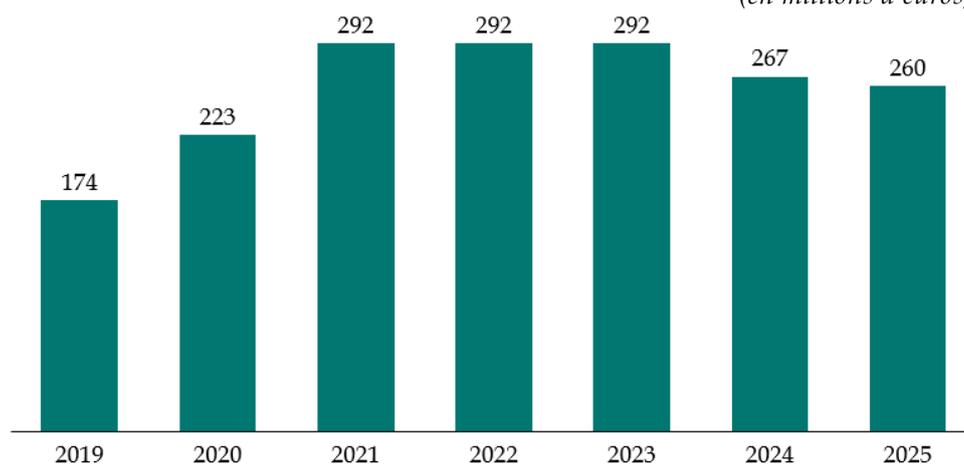


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire

Si le budget de VNF pour l'année prochaine n'est pas encore finalisé, un peu plus de **260 millions d'euros** au moins devraient être consacrés aux investissements dans le réseau des voies navigables **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 existantes¹, 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 (voir *supra*), opérations pour lesquelles 110 millions d'euros d'investissements étaient initialement prévus en 2025, puis encore 150 millions d'euros en 2026.

¹ C'est-à-dire les investissements relevant de la régénération et de la modernisation du réseau fluvial actuellement en exploitation.

DEUXIÈME PARTIE

PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE » : LES SUPPRESSIONS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES ET DU FONDS D'INTERVENTION MARITIME ENGENDRENT UNE BAISSÉ SUBSTANTIÉLLE DE CRÉDITS

Comme le souligne son projet annuel de performances, le programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » accompagne l'action régulatrice de l'État concernant le navire, le marin, la mer et ses ressources par :

- un soutien à l'économie maritime ;
- une politique de sécurité et de sûreté maritimes civiles ;
- le soutien à l'emploi maritime ainsi qu'à la qualité et au développement du pavillon français ;
- la participation à la protection de l'environnement, en développant les technologies de connaissance et de surveillance, en édictant et en contrôlant la réglementation qui s'applique au navire en matière de rejets dans le milieu (air, eau) ;
- la recherche d'un meilleur équilibre entre les différents usagers de la mer (marine de commerce, pêche et conchyliculture, nautisme, littoral, etc.) par une réglementation et une organisation adaptées, et la réalisation de documents stratégiques de façade et de bassins maritimes, ainsi qu'une participation forte à l'action de l'État en mer (AEM) en interface avec les préfets maritimes ;
- une exploitation durable des ressources maritimes et aquacoles.

Le programme 205 contribue à la politique maritime intégrée (PMI) en s'appuyant notamment sur les directions interrégionales de la mer (DIRM) et directions de la mer (DM), sur les services des affaires maritimes et direction des territoires, de l'alimentation et de la mer en outre-mer, ainsi que sur les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

Le programme 205 contribue aussi au financement de l'enseignement professionnel maritime : lycées professionnels maritimes, École nationale supérieure maritime (ENSM), bourses des élèves, etc.

Évolution des crédits du programme 205 entre 2024 et 2025, et exécution 2023

(en millions d'euros)

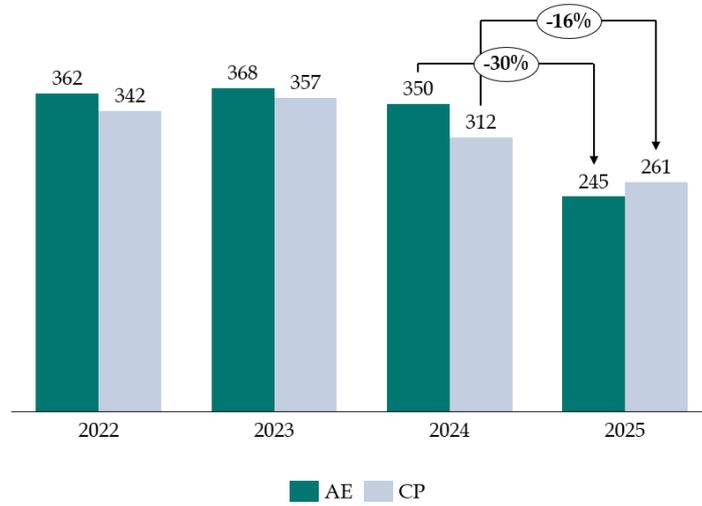
	Exécution 2023		LFI 2024		PLF 2025		Variation 2025 / 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Surveillance et sûreté maritimes	45,0	41,5	40,8	36,2	33,2	33,1	- 18,6 %	- 8,6 %
02- Emplois et formation maritimes	36,0	32,8	34,8	36,5	35,6	37,1	2,3 %	1,6 %
03- Innovation et flotte de commerce	104,7	105,3	105,3	105,3	80,7	80,7	- 23,4 %	- 23,4 %
04- Action interministérielle de la mer	10,0	10,1	38,9	18,3	13,9	23,3	- 64,3 %	27,3 %
05- Soutien et système d'information	15,0	13,6	11,0	11,6	13,5	14,1	22,7 %	21,6 %
07- Pêche et aquaculture	144,2	144,6	87,9	84,6	65,3	58,9	- 25,7 %	- 30,4 %
08- Planification et économie bleue	13,0	8,7	31,2	19,7	2,9	13,5	- 90,7 %	- 31,5 %
Total programme 205	367,9	356,6	349,9	312,2	245,1	260,7	- 30,0 %	- 16,5 %

Source : projet annuel de performances pour 2025

En 2025, les crédits inscrits sur le programme 205 diminuent très significativement, de 123 millions d'euros en AE (- 30,0 %) et de 96 millions d'euros en CP (- 16,5 %) pour s'établir respectivement à 245 millions d'euros et 261 millions d'euros.

Cette baisse sensible de crédits s'explique principalement par la **suppression de dispositifs d'exonérations de charges patronales** au bénéfice des entreprises d'armement maritime ainsi que par la **disparition du fonds d'intervention maritime (FIM)**.

Évolution des crédits du programme 205 (2022-2025)
(en millions d'euros)



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

I. LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA SURVEILLANCE ET À LA SÛRETÉ MARITIMES DIMINUENT SENSIBLEMENT

L'action 01 du programme 205 est consacrée à la surveillance et à la sûreté maritimes. En vertu des conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI) relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer et à la prévention des pollutions marines, la France est tenue d'exercer une triple mission en la matière :

- vérifier la bonne application des normes internationales à bord des navires français en tant qu'État du pavillon ;

- contrôler les navires de commerce étrangers qui font escale dans les ports français en tant qu'État du port ;

- garantir la sécurité des routes de navigation le long des côtes françaises en tant qu'État côtier.

Pour 2025, les crédits prévus sur cette action s'élèvent à **33,2 millions d'euros** en AE et **33,1 millions d'euros** en CP, soit des **diminutions** respectives à hauteur de **19 % et de 9 %** par rapport à la LFI pour 2024.

Dans le détail :

- 15,2 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP sont prévus pour financer les activités de signalisation maritime¹, soit des ouvertures de crédits en baisse de 8 % et de 13 % d'une année sur l'autre ;

- 8,1 millions d'euros en AE et 10,3 millions d'euros en CP sont inscrits en faveur de la surveillance du trafic maritime par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ;

- la subvention versée à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), prévue à hauteur de 7,9 millions d'euros, est quant à elle en baisse de 25 % sur un an.

¹ Dont 8 millions d'euros (un montant stable) consacrés au fonctionnement des services locaux de phares et balises, principalement pour assurer le maintien en conditions opérationnelles (MCO) des phares et des balises.

Évolution du montant de la subvention à la SNSM versée sur les crédits du programme 205 (2015-2025)

(en millions d'euros)



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

Il est à noter cependant que la diminution de la subvention à la SNSM a vocation à être progressivement compensée par l'affectation d'une fraction de 5 % des recettes collectées au titre de la taxe sur les éoliennes en mer.

II. APRÈS DE FORTES HAUSSES LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA FORMATION DOIVENT SE STABILISER

Consacrés à la formation des gens de mer¹ et au développement de l'emploi maritime, les crédits de l'action 02 « Emploi et formations maritimes », du programme 205 avaient significativement augmenté entre 2021 et 2024 pour tenir les engagements pris dans le cadre du Fontenoy du maritime. En 2025, **les crédits alloués à cette action devraient se stabiliser à hauteur de 35,6 millions d'euros en AE et 37,1 millions d'euros en CP.**

La formation supérieure est assurée par l'**École nationale supérieure maritime** (ENSM)² qui prépare aux carrières d'officier de la marine marchande et délivre le titre d'ingénieur. Le **Fontenoy du maritime** a notamment abouti à l'engagement de **doubler les promotions d'officiers navigants de la marine marchande d'ici 2027.**

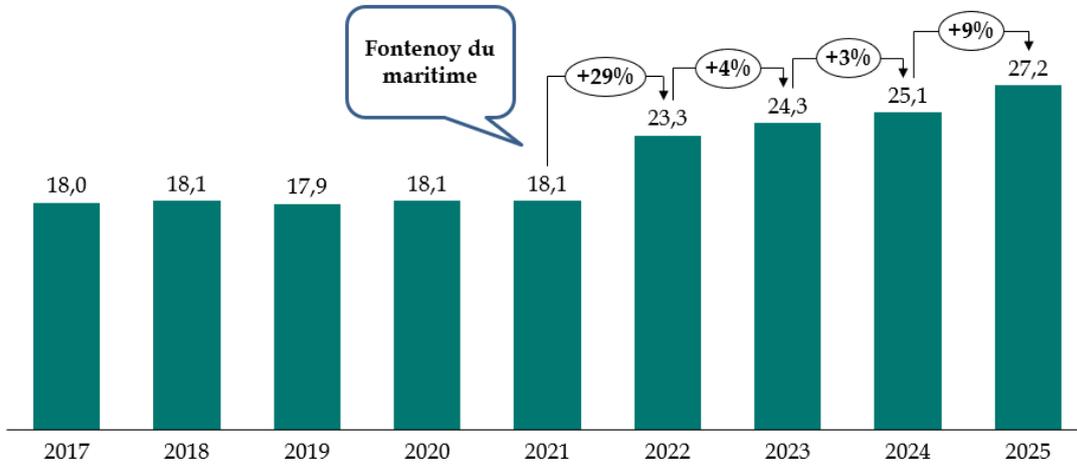
Pour concrétiser cet objectif, la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ENSM avait été nettement réévaluée en 2022. Depuis, elle progresse régulièrement. Cette trajectoire haussière devrait se poursuivre en 2025, les crédits de paiement devant atteindre **27,2 millions d'euros.**

¹ Marine marchande, pêches maritimes, cultures marines, plaisance professionnelle.

² Établissement public créé en 2010, situé sur quatre sites (Le Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille).

Évolution du montant de la subvention pour charges de service public de l'ENSM (2017-2025)

(en millions d'euros)



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

Le **plafond d'emplois de l'ENSM** doit être **relevé à hauteur de 5 équivalents temps plein travaillés (ETPT) supplémentaire** en 2025. Il atteindrait ainsi 244 ETPT.

Le Fontenoy du maritime

En **novembre 2020**, une grande concertation baptisée « **Fontenoy du maritime** » a été lancée dans l'objectif de déterminer les conditions permettant d'**améliorer la compétitivité du pavillon français**, de favoriser l'**investissement** productif et la **création d'emplois** dans le secteur mais aussi d'en **accompagner la dynamique de transition écologique**.

Dans le prolongement de cet exercice de concertation un travail interministériel a été entrepris autour de trois grands axes :

- la stratégie de flotte ;
- le développement des emplois et des compétences ;
- le renforcement de l'écosystème maritime.

Concernant la **stratégie de flotte**, l'objectif porte essentiellement sur un soutien au financement des navires afin d'accélérer le renouvellement des flottes dans une perspective de transition écologique du secteur. L'article 25 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a ainsi renforcé le dispositif de suramortissement vert prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts (CGI).

Le **développement des emplois et des compétences**, essentiel pour assurer la croissance et la compétitivité du secteur, doit passer par un renforcement et une pérennisation des aides à l'emploi maritime, par le **doublement du nombre d'officiers sortis de l'ENSM d'ici 2027**, ou encore par la création d'une spécialité marine au sein de pôle emploi. La concertation a mis en exergue le besoin impérieux de marins français et un objectif de **création de 500 emplois dès 2022 et de 5 000 d'ici 2030** a été fixé.

Le **renforcement de l'écosystème maritime** passera par une meilleure coordination entre les acteurs de l'économie maritime française (armateurs, chantiers navals, banquiers, chargeurs, etc.), une amplification de la capacité de recherche et développement des industriels au service de la transition écologique et de la souveraineté technologique grâce à un objectif de doublement des crédits du Conseil d'Orientation pour la recherche et l'innovation des industriels de la mer (CORIMER) ou encore une consolidation du registre international français (RIF).

La stratégie esquissée par le Fontenoy du maritime doit **permettre à la France de devenir l'une des dix plus grandes flottes de commerce mondiale** dans les prochaines décennies, alors que sa flotte se trouve **actuellement au 27^{ème} rang** mondial.

Le ministère de la mer évalue par ailleurs à **100 milliards d'euros par an** sur les dix prochaines années les investissements nécessaires **pour verdir la flotte et les ports maritimes**.

Source : commission des finances du Sénat

La formation secondaire des gens de mer, dispensée dans les douze lycées professionnels maritimes (LPM) ainsi que dans les centres agréés en outre-mer qui préparent aux métiers de la pêche et à quelques métiers du transport maritime, se verrait quant-à-elle affecter 7,2 millions d'euros, soit une augmentation de 7,5 % par rapport à 2024.

III. LA SUPPRESSION DE DISPOSITIFS D'EXONÉRATIONS DE CHARGES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME EST LA PRINCIPALE RAISON DE LA BAISSÉ SUBSTANTIÉLLÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205

En finançant des allégements de cotisations sociales patronales des entreprises d'armement maritime françaises, l'action 03 « Innovation et flotte de commerce » a pour vocation de promouvoir la compétitivité du secteur du transport maritime français.

En 2025, les crédits inscrits sur cette action accusent une **baisse** significative **de plus de 23 %** (24,6 millions d'euros). Le montant de dépenses prévisionnelles sur cette action s'établit ainsi à **80,7 millions d'euros**, c'est-à-dire peu ou prou **le niveau de crédit qui prévalait avant la crise** et l'instauration de dispositifs d'aides exceptionnelles en soutien du secteur.

Cette baisse substantielle de crédits s'explique :

- d'une part par **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 par un **ciblage** plus prononcé¹ **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)², 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 très fortes qui pèsent sur nos 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, en partie grâce à ces mesures d'exonérations de charges patronales.

En effet, alors qu'il y a **une décennie** encore **le pavillon français déclinait** chaque année un peu plus et ne se composait plus que de **140 navires**, ils sont **aujourd'hui** environ **400** et sont principalement armés par **des PME**. La fin de ces exonérations de charges pourrait se traduire par **des**

¹ Prévu par l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025.

² L'Établissement national des invalides de la Marine (Énim), exercices 2016-2021, Cour des comptes, septembre 2023.

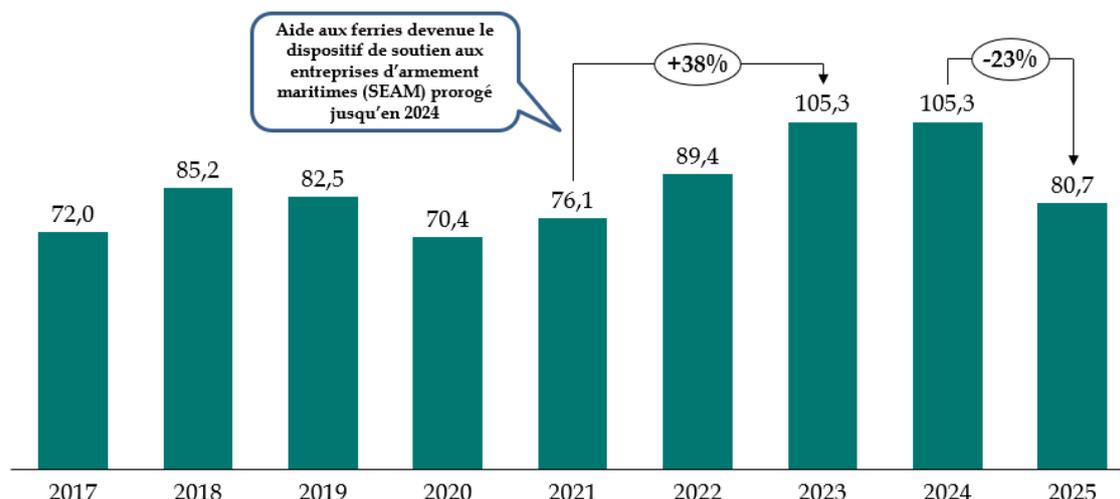
changements de pavillons, une opération très simple qui ne prend pas plus de 24 heures, mais également par la **disparition de certaines entreprises** qui seraient remplacées par des sociétés étrangères.

Le risque principal semble concerner **les entreprises de services**, notamment en matière de **pose de câbles** sous-marins ou encore d'intervention sur les **parcs éoliens en mer**, un marché sur lequel par exemple les opérateurs néerlandais sont d'ores et déjà très présents. La part de marché représentée par des entreprises françaises dans ces filières pourrait décliner.

Des emplois basés en France pourraient être menacés et, à terme, c'est l'ambition de développement soutenue de l'emploi maritime portée par le Fontenoy qui pourrait devoir être remise en question.

Évolution des crédits de paiements de l'action 03 (2017-2025)

(en millions d'euros)



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

Les crédits portés par l'action 03 en 2025 doivent ainsi servir à financer :

- une **contribution**, estimée à **5,9 millions d'euros** en 2025, à la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) pour financer les **charges spécifiques de retraite et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM)** ;

- les **compensations**, estimées à **60 millions d'euros** en 2025, à l'**Établissement national des invalides de la marine (ENIM)**, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et à l'**UNEDIC** de l'exonération des cotisations sociales patronales maladie, vieillesse, famille et relatives à l'assurance chômage pour les entreprises employant des gens de mer affiliés à l'ENIM, sur des navires de commerce battant pavillon français, ou communautaire, ou de l'Espace économique européen, affectés à des

activités de transport maritime, et soumis à concurrence internationale¹ ;

Les crédits de l'action 03 servent également à financer le **dispositif de soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM)**² qui a pris le relais, depuis le 1^{er} janvier 2022 et jusqu'à la fin de l'année 2024, de l'aide exceptionnelle aux entreprises de ferries mis en œuvre en 2021³. **Ce dispositif ne sera pas reconduit en 2025**. Cependant, **13,8 millions d'euros** des crédits du programme devraient être consacrés en 2025 à **couvrir les charges** résultant de ce dispositif au titre **du second semestre 2024**.

¹ Dispositif prévu à l'article L5553-11 du code des transports.

² Annoncé par le Président de la République le 14 septembre 2021 lors des Assises de l'économie de la mer, le dispositif a été mis en place par le décret n° 2022-660 du 25 avril 2022 modifiant le décret n° 2021-603 du 14 mai 2021 instituant une aide aux employeurs de marins embarqués sur certains navires à passagers effectuant des trajets internationaux.

³ Par le décret n° 2021-603 du 14 mai 2021 instituant une aide aux employeurs de marins embarqués sur certains navires à passagers effectuant des trajets internationaux.

IV. L'ACQUISITION D'UN NOUVEAU PATROUILLEUR EXPLIQUE LES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS CONSTATÉES SUR L'ACTION 04

Le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes (DCS) occupe une place centrale dans le contrôle des pêches (60 % de son activité), à travers notamment la mise en œuvre des plans de contrôles conjoints communautaires. Il se décline en deux volets :

- une composante hauturière, dotée de quatre patrouilleurs en métropole et un basé à la réunion ;

- un réseau d'unités littorales des affaires maritimes (ULAM) chargé du contrôle des activités maritimes côtières.

En 2025 les crédits dédiés à l'action 04 « Action interministérielle de la mer » évoluent sensiblement. **En apparence, les autorisations d'engagement accusent une baisse substantielle de 25 millions d'euros**, s'établissant ainsi à 13,9 milliards d'euros. Cependant, **ces crédits avaient progressé de manière exceptionnelle** dans le même ordre de grandeur en 2024, essentiellement pour engager **l'opération d'acquisition d'un nouveau patrouilleur** dédié au contrôle des pêches pour un coût également de 25 millions d'euros. Aussi, **moyennant cette opération** exceptionnelle, les autorisations d'engagement allouées à l'action 04 seraient globalement **stables en 2025**.

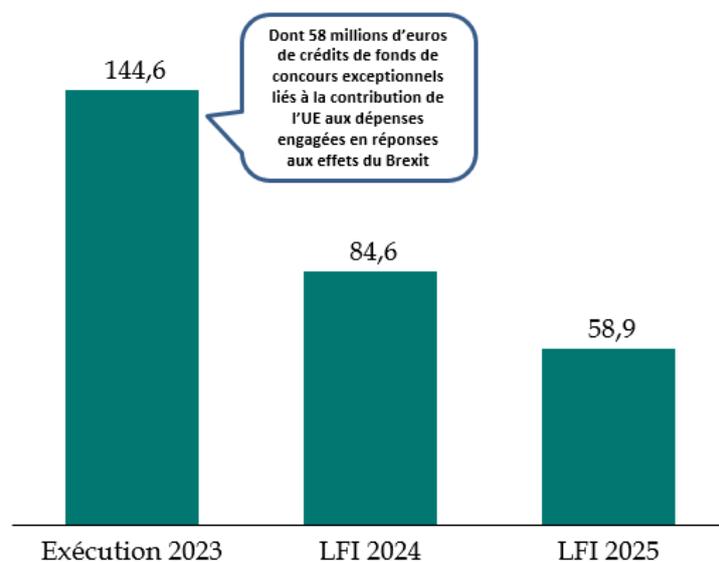
Les crédits de paiement inscrits sur cette même action sont quant-à-eux **en augmentation de 5 millions d'euros** en 2025 (+27 %) mais, là encore cette hausse s'explique par les **décassements exceptionnels associés à cette même opération** d'acquisition d'un nouveau patrouilleur.

L'action 05 « Soutien et systèmes d'information » se voit quant à elle dotée de 13,5 millions d'euros en AE et de 14,1 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 2,5 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2024.

V. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PÊCHE ET À L'AQUACULTURE DEVRAIENT S'ÉTABLIR À ENVIRON 60 MILLIONS D'EUROS

Pour 2025, le présent PLF dote l'action 07 « Pêche et aquaculture » de **65,3 millions d'euros en AE** et de **58,9 millions d'euros en CP**, soit des **diminutions de 26 % et de 30 %** par rapport à 2024.

Évolution des crédits de paiements affectés
à la pêche maritime et à l'aquaculture (2023-2025)
(en millions d'euros)



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

En 2023, les crédits effectivement exécutés au titre de cette action avaient atteint des **niveaux exceptionnels** pour une raison purement conjoncturelle, à savoir le **versement par l'Union européenne (UE) de 58 millions d'euros de crédits de fonds de concours** liés aux **mesures compensatoires** des effets résultant du **Brexit**. Ces crédits correspondent en effet au dispositif dit de « plan d'accompagnement individuel » (PAI) qui s'inscrit lui-même dans le cadre de la réserve européenne d'ajustement au Brexit (« BAR »).

La réserve européenne d'ajustement au Brexit (BAR) et le plan d'accompagnement individuel Brexit (PAI Brexit)

1. La réserve européenne d'ajustement au Brexit (BAR) :

Afin de compenser les effets négatifs liés au Brexit sur l'économie des États membres, l'Union européenne (UE) a mis en place la **réserve d'ajustement au Brexit** dotée d'une enveloppe de **cinq milliards d'euros**. Dans le cadre de cette réserve, **la France s'est vue attribuer une aide financière** dédiée à l'accompagnement de la filière française.

En France, la mise en œuvre de la réserve d'ajustement au Brexit a été confiée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en tant qu'organisme responsable de gestion de la réserve. La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a été nommée organisme délégué pour la mise en œuvre du volet pêche de la réserve d'ajustement au Brexit.

Ainsi, les mesures d'arrêts temporaires, le plan d'accompagnement individuel et les indemnités des pertes de chiffre d'affaires des entreprises de pêche et de mareyage ont été mis en œuvre et sont éligibles à un **remboursement des coûts assumés par le budget de la DGAMPA au titre de la réserve**.

2. Le plan d'accompagnement individuel Brexit (PAI Brexit) :

Le PAI Brexit vise à **soutenir les armements les plus fragilisés par le Brexit** et qui envisagent à ce titre l'arrêt définitif de leur(s) navire(s) de pêche. En contrepartie de l'aide, le navire est détruit et le propriétaire s'engage, pendant cinq ans, à ne pas réarmer de nouveau navire à la pêche professionnelle et à ne pas augmenter son plafond capacitaire restant.

Le dispositif s'inscrit dans le régime d'aide notifié détaillé par un arrêté du 30 septembre 2022¹. Une note technique du 26 décembre 2022² vient compléter les modalités de ce dispositif.

Dans le cadre du PAI Brexit, au total, **86 navires** ont été concernés pour un montant de **57 655 664,55 euros** au titre du régime d'aide notifié.

Source : site internet du ministère chargé de la mer et de la pêche

L'action 07 du programme 205 a pour vocation de financer l'acquisition de connaissances scientifiques et de données nécessaires à la conduite de la politique européenne commune de la pêche (PCP). Les crédits prévisionnels relatifs à ces opérations s'élèvent à **21,6 millions d'euros** en 2025.

L'action 07 prévoit aussi **16,3 millions d'euros** de crédits de paiement afin d'assurer le **pilotage du contrôle des pêches** et financer des systèmes d'information de gestion des pêches et de l'aquaculture.

¹ Arrêté du 30 septembre 2022 relatif à la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement individuel dans le cadre du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne.

² Note technique du 26 décembre 2022 précisant les modalités de classement et de sélection des navires concernés par la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement individuel dans le cadre du retrait du Royaume-Uni et Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne.

La couverture des frais de gestion, d'instruction et de contrôle des fonds européens pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMP et FEAMPA) pourrait s'établir à 4,2 millions d'euros en 2025.

L'action 07 consacre également des crédits à **des interventions socio-économiques auprès des entreprises** pour des montants prévisionnels de **12,8 millions d'euros** de crédits de paiement en 2025. La majeure partie de ces crédits prévisionnels (9,0 millions d'euros) relève d'interventions **cofinancées par l'Union européenne** dans le cadre du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)¹.

Enfin, cette action doit aussi **financer le dispositif d'indemnisation** des différents acteurs de la filière pêche² affectés par la mesure d'**interdiction annuelle** pendant la période hivernale **de l'activité de pêche dans le Golfe de Gascogne** afin de protéger les populations de dauphins. Ces interdictions, en vigueur pour au moins trois ans (2024, 2025 et 2026), font suite à une **décision en référé du Conseil d'État datée du 22 décembre 2023**³ qui a annulé une partie d'un arrêté ministériel qui prévoyait de fermer certaines zones de pêches du Golfe de Gascogne pendant certaines périodes tout en intégrant des mesures de dérogations. Cet arrêté faisait lui-même suite à **une autre décision du Conseil d'État du 20 mars 2023**⁴ qui **avait enjoint le Gouvernement à prendre sous 6 mois les mesures nécessaires à la protection des populations de dauphins** dans la zone. Pour 2024, la période d'interdiction celle correspondant au pic d'échouage des dauphins dans la zone, s'est étalée sur un mois, du 22 janvier au 20 février.

Le coût annuel des compensations versées par l'État au titre de la période d'interdiction est évalué à environ **22 millions d'euros**. Les rapporteurs constatent cependant qu'actuellement **seuls 10 millions d'euros sont inscrits** pour 2025.

¹ La gestion d'une partie des mesures du FEAMPA est déléguée aux régions littorales tandis que les crédits sont délégués à l'Agence de services et de paiements (ASP) en tant qu'organisme payeur.

² Y compris les acteurs de la filière aval : ports, criées, ateliers de transformation, etc.

³ Décision du Conseil d'État n^{os} 489926, 489932, 489949, du 22 décembre 2023.

⁴ Décision du Conseil d'État n^{os} 449788, 449849, 453700, 459153, du 20 mars 2023.

VI. APRÈS SEULEMENT TROIS ANS D'EXISTENCE, LE FONDS D'INTERVENTION MARITIME DISPARAÎT

L'action 08 « **Planification et économie bleue** » était le support des crédits alloués au fonds d'intervention maritime (FIM) ainsi que des financements consacrés à la connaissance, à la réglementation et au développement de la navigation de plaisance maritime et fluviale et des loisirs nautiques.

Pour 2025, le présent PLF propose d'affecter à cette action **2,9 millions d'euros en AE et 13,5 millions d'euros en CP soit des diminutions de 85 % (16,7 millions d'euros) et 31 % (6,1 millions d'euros)**.

Ces baisses s'expliquent par la **suppression en 2025 du FIM**, un dispositif qui avait été créé en 2022 et qui n'aura subsisté en tout et pour tout que trois ans. En 2024, ce fonds s'était vu allouer **16 millions d'euros**. En 2025, **seuls 6 millions d'euros de crédits de paiement** pourraient être exécutés au titre de ce dispositif afin d'assurer la **couverture d'opérations déjà engagées**.

Le fonds d'intervention maritime (FIM)

Créé en 2022 pour accompagner le développement durable des activités maritimes, le fonds d'intervention maritime (FIM) devait permettre d'inciter les acteurs territoriaux à investir le champ des activités maritimes et de soutenir la mise en œuvre des plans d'action des documents stratégiques de façades et de bassins ultramarins.

S'il devait servir à financer des investissements, des études et des interventions ponctuelles, il n'avait pas vocation pour autant à assumer des dépenses récurrentes, ni à se substituer aux financements opérationnels des autres ministères et de leurs agences. Il avait ainsi vocation à répondre aux besoins de porteurs de projets qui n'étaient pas parvenus à trouver de solutions de financement alternatives.

Source : *commission des finances du Sénat*

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 dans lequel **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**.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et donc des programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 2024, sous la présidence de M. Stéphane Sautarel, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de MM. Hervé Maurey et Jean-Baptiste Olivier, rapporteurs spéciaux, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Stéphane Sautarel, président. – Nous examinons cet après-midi le rapport spécial de notre collègue Christine Lavarde sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie », « 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 » et « Sécurité nucléaire et radioprotection » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». – Les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour les programmes de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », hors dépenses relatives aux transports, à l'information géographique et à la météorologie, sont en baisse par rapport à 2024.

À périmètre constant, en tenant compte du transfert des crédits de MaPrimeRénov' à la mission « Cohésion de territoires » et de l'augmentation substantielle des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie », liée à la réforme des accises sur l'énergie et au reflux des prix de marché, les autorisations d'engagement (AE) diminuent de 20,4 % et les crédits de paiement (CP) de 9 %.

Un amendement du Gouvernement déposé à l'Assemblée nationale prévoyait d'amplifier encore cette baisse, à 24,5 % pour les autorisations d'engagement et 14,6 % pour les crédits de paiement. Toutefois, à la suite du rejet de la première partie du projet de loi de finances (PLF), cet amendement n'a pas été examiné en séance publique par les députés.

La mission « Écologie, développement et mobilités durables » contribue donc déjà largement à l'effort de réduction du déficit pour 2025, mais il est sans doute possible de faire encore un peu mieux.

Si le solde du schéma d'emploi de la mission est nul pour 2025, alors qu'il était légèrement positif en 2023 et 2024, les effectifs de certains opérateurs continuent d'augmenter. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) gagne ainsi 35 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une croissance de ses effectifs de presque 27 % en cinq ans.

Les crédits du programme 113, qui met en œuvre la politique de l'eau, ainsi que les politiques relatives au littoral, au milieu marin et à la biodiversité, diminuent de 24 % en AE et de 13 % en CP. Cette réduction concerne principalement l'action n° 07 « Gestion des milieux et biodiversité », qui regroupe néanmoins toujours près de 95 % des crédits du programme.

C'est principalement le financement de la Stratégie nationale biodiversité qui en pâtit. À l'avenir, il conviendrait de redéfinir la trajectoire financière de cette politique pour l'adapter aux contraintes budgétaires, en identifiant les actions les plus urgentes et les plus efficaces à mener.

S'agissant de la politique de l'eau, l'année 2025 sera la première année d'application du douzième programme d'intervention des agences de l'eau, mais, là encore, on constate dès la première année une mise en œuvre partielle de la réforme, sans redéfinition de la trajectoire financière.

La subvention pour charges de service public de l'Office français de la biodiversité (OFB) augmente, pour sa part, de 15 millions d'euros dans le PLF 2025. Je reviendrai ultérieurement sur ce cas particulier.

En ce qui concerne la politique de prévention des risques, portée par le programme 181, notre principal problème reste le fonds Barnier, l'abondement de 70 millions d'euros promis par le Premier ministre ne figurant pas dans l'amendement de crédits du Gouvernement. Par ailleurs, le rendement de l'impôt prévu à l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts n'apparaît pas dans les *Voies et Moyens* annexés au projet de loi de finances, ce qui est incompréhensible alors qu'il doit rapporter environ 450 millions d'euros en 2025, contre 300 millions d'euros en 2024.

Nous proposerons donc un amendement visant à porter à 450 millions d'euros les crédits alloués à la politique de prévention des risques naturels de l'État. Il s'agira bien entendu de rehausser l'enveloppe du fonds Barnier (action n° 14), mais aussi d'abonder l'action n° 10, qui permet de subventionner des travaux dans des communes dépourvues de plan de prévention des risques naturels (PPRN), mais qui peuvent être atteintes, par ruissellement ou en cascade, en cas d'événement climatique extrême.

Nous demandons également la création d'une action nouvelle spécifiquement consacrée à la prévention du retrait-gonflement des argiles (RGA), un risque qui n'est pas pris en charge par le fonds Barnier. Cette idée, esquissée par les rédacteurs du projet annuel de performances du programme 181, n'avait finalement pas été retenue. Nous voulons donc aider l'administration à concrétiser ses projets !

En ce qui concerne les risques industriels, nous nous félicitons que les 387 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) soient enfin achevés. Il aura fallu attendre vingt-trois ans après le drame d'AZF... L'enjeu réside désormais dans leur mise en œuvre effective. Entre 2009 et 2023, 273 millions d'euros ont été engagés et 180 millions d'euros ont été versés pour soutenir cette politique de prévention.

Le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, ou fonds vert, qui nous avait été vendu à grand renfort de communication il y a deux ans, est à l'abandon. Pour 2025, les AE baissent de 60 %, quand les CP augmentent légèrement, de 1,7 %. Ces crédits, que le Gouvernement prévoit par ailleurs de réduire de 216 millions d'euros par voie d'amendement, seront juste suffisants pour payer les dépenses engagées en 2023 et 2024. La capacité à financer de nouveaux projets avec le fonds vert est nulle.

D'après nos informations, des réflexions sont en cours pour fusionner le fonds vert avec la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Les collectivités éligibles pourraient ainsi s'adresser à un guichet unique pour bénéficier de l'une de ces aides. En pratique, l'étanchéité entre les enveloppes des différents fonds n'a jamais été totale, comme l'a montré mon rapport de l'an dernier.

Le fonds vert devait être plus facile d'accès, entièrement déconcentré, adapté à la réalité des territoires... Trois ans après sa création, il n'a pas tenu sa promesse, sans compter que la diversité des politiques qu'il finance met à mal le principe de spécialité budgétaire.

Je reviens à la proposition de créer un fonds territorial climat, adoptée à l'unanimité du Sénat l'an dernier, et finalement intégrée dans la loi de finances de 2024. On nous dit aujourd'hui que les gels budgétaires n'ont pas permis de le mettre en œuvre, alors que c'est clairement le retard dans la planification écologique qui n'a pas permis de passer à l'action. Nous voulions de la simplification ; la logique de guichet s'est encore imposée.

Les crédits consacrés aux politiques de soutien aux consommateurs diminuent assez sensiblement, avec une baisse de 38,5 % des AE et de 26 % des CP. Cette évolution s'explique par la diminution de 530 millions d'euros des aides à l'acquisition de véhicules propres, la minoration de 180 millions d'euros des crédits alloués au chèque énergie ainsi que la non-reconduction de l'aide au carburant pour les actifs.

L'article 60 du PLF pour 2025, rattaché à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », prévoit une refonte du dispositif du chèque énergie pour tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation. Bien qu'inévitable, cette révision se traduira certainement par un phénomène de non-recours assez important, l'attribution du chèque cessant d'être entièrement automatisée. Il ne serait donc pas surprenant de constater des annulations assez importantes de crédits en fin de gestion pour ce dispositif d'aide, dont les frais de gestion – 35 millions d'euros pour 2025 – nous alertent également. Après les surcoûts liés aux chèques exceptionnels et au développement du nouveau système d'attribution, espérons que ces frais pourront être contenus à l'avenir.

Le succès de la politique d'aide à l'achat de véhicules propres a dépassé toutes les attentes, notamment grâce au mécanisme de leasing social

ouvert par la loi de finances initiale (LFI) pour 2024. Dès janvier, plus de 50 000 dossiers avaient été déposés, alors que le Gouvernement en attendait entre 10 000 et 20 000 pour l'ensemble de l'année. En conséquence, selon les dernières prévisions, les crédits consommés en 2024 pourraient atteindre 1 846 millions d'euros, soit 346 millions d'euros de plus que les crédits adoptés en LFI pour 2024. Pour 2025, ces crédits s'établiraient à 670 millions seulement, en baisse de 64 %.

La refonte des soutiens publics à la mobilité durable devrait se traduire par la suppression de la prime à la conversion et l'utilisation des certificats d'économies d'énergie (C2E) pour financer le leasing. Le programme 174 ne comprendrait donc plus que les crédits du « bonus écologique », ce dispositif faisant lui-même l'objet d'une diminution de l'aide accordée par véhicule.

Le soutien au consommateur est aussi passé, pendant la crise des prix de l'énergie, par le programme 345 « Service public de l'énergie ». De 2021 à 2024, cette politique de soutien a coûté au total 50 milliards d'euros, dont 20 milliards d'euros pour le volet fiscal du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité et 30 milliards d'euros pour les dépenses budgétaires résultant des autres dispositifs.

En 2024, avec des prix de marché encore assez élevés, le soutien aux énergies renouvelables n'a pas été trop coûteux, l'éolien terrestre ayant même contribué positivement, en rapportant 250 millions d'euros à l'État. L'année 2025 marquera le retour à un rythme plus classique : la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé en juillet dernier que les charges de soutien aux énergies renouvelables s'élèveraient à 4,3 milliards d'euros l'an prochain.

La filière biométhane, qui se développe très rapidement, représentera un coût budgétaire de 1,2 milliard d'euros, vingt fois plus qu'en 2018. En revanche, la filière de l'hydrogène ne décolle pas. Aucun des crédits inscrits en LFI de 2024 n'a été consommé. Je propose donc de supprimer les crédits prévus dans le PLF pour 2025 : l'appel d'offres n'a toujours pas été lancé, et il faut compter environ un an entre sa publication et le décaissement des premières autorisations d'engagement.

Le programme 345 portait aussi les crédits de la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées, évalués à 3 millions d'euros pour 2025. Ces derniers seront désormais financés par une fraction du produit des accises sur l'énergie, à l'exception des 70 millions d'euros concernant Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Déduction faite des dépenses de péréquation, en se limitant au périmètre des énergies renouvelables, les charges de soutien au service public de l'énergie s'élèvent donc à 6,7 milliards d'euros pour 2025, un montant quasiment identique à celui qui avait été constaté en 2020. La filière photovoltaïque représente à elle seule 43 % de ce montant.

Le Gouvernement prévoit de réduire de 214 millions d'euros les fonds du programme 345, en annulant les crédits destinés à soutenir la production d'hydrogène décarboné, mais aussi en incitant les producteurs d'énergies renouvelables à réduire leur production en période de prix de marché négatifs. Ces mesures feront l'objet de deux articles additionnels rattachés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

En matière d'énergie, je ne peux pas ne pas évoquer le nucléaire, et la modification de périmètre liée à la création du programme 235. On y regroupe l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont les crédits entraient déjà dans la mission, et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), dont les crédits figuraient dans la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Cette opération est l'exemple même d'une fusion qui commence par coûter : les crédits de la nouvelle entité - l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) - sont supérieurs de près de 62 millions d'euros à 2024, du fait d'une revalorisation du personnel et d'un certain nombre d'opérations à financer, notamment en matière de systèmes d'information. Il faudra donc veiller à l'évolution de ces crédits, et ce d'autant qu'il manque déjà plus de 19,4 millions d'euros à la nouvelle structure, alors même qu'elle n'est pas encore créée, pour accomplir ses missions. La question pourrait être résolue grâce à des rescrits fiscaux, mais nous en attendons encore la publication.

Par ailleurs, vous avez sans doute tous été mobilisés autour de la diminution conséquente des crédits du fonds Chaleur. L'efficacité de ces crédits ne faisant pas de doute - ils ont un rôle important dans le déclenchement des programmes d'investissement des collectivités territoriales -, je porterai un amendement pour abonder les CP à hauteur de 10 millions d'euros et les AE à hauteur de 300 millions d'euros. Conjuguées à une réorganisation des critères d'attribution, ces évolutions permettront de financer plus de projets.

J'en viens au compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », le CAS Facé. Je suis certaine que, sur ce sujet aussi, vous avez été sollicités... Je vous invite à la prudence. Deux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) viennent fragiliser le mode de financement actuel du CAS Facé : qu'un contentieux éclate, et le système s'écroule ! En revanche, il n'y a rien à craindre du changement de règles de financement. Au lieu de passer par les distributeurs, nous passons par une affectation budgétaire, mais à la même hauteur que précédemment et toujours avec le même différentiel d'une vingtaine de millions d'euros entre les recettes affectées et les crédits ouverts, afin d'apurer la dette. Autrement dit, nous ne faisons que lever le risque juridique sur le financement du CAS dans la durée.

Enfin, le Gouvernement supprime à la hache des crédits d'intervention : c'est le plus facile à faire ! Si nous voulons respecter nos objectifs écologiques sans créer une trop forte dette écologique, il va falloir s'attaquer à la rationalisation du fonctionnement du ministère et de ses opérateurs.

À ce titre, je présente plusieurs amendements ayant valeur de signaux. Je propose notamment la suppression de subventions pour 6 millions d'euros dans la gestion des filières à responsabilité élargie du producteur (REP). Je propose également, alors que les emplois de l'Ademe ont augmenté de 25 % du fait des crédits de relance confiés à l'agence - ces crédits ayant forcément vocation à s'éteindre assez rapidement -, de ne pas accepter un nouvel accroissement d'effectifs et de diminuer les crédits de la structure. J'attire l'attention sur le fait que l'Ademe et les éco-organismes réalisent des publications très similaires et que, ces derniers échappant à tout contrôle budgétaire du Parlement, malgré l'importance des montants qu'ils gèrent, je ne peux intervenir que sur l'Ademe. Je propose enfin de réduire les crédits de l'OFB et de ralentir le rythme de déploiement des Atlas de la biodiversité communale.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». - Le nouveau programme 235 répond au besoin d'avoir une lisibilité parfaite sur la création, effective au 1^{er} janvier prochain, de l'ASNR, autorité administrative indépendante (AAI) issue de la fusion de l'IRSN et de l'ASN.

Effectivement, on imagine qu'une fusion, à court ou moyen terme, est source d'économies. Je rappelle néanmoins que la relance de la filière nucléaire supposera des charges croissantes pour ce futur organisme dans les prochaines années. Je citerai notamment le réexamen de sûreté des centrales de 900 et 1 300 mégawatts, la création d'une piscine pour Orano, l'étude de douze projets de petits réacteurs modulaires (SMR), la poursuite du projet Cigéo et le démarrage des travaux de construction du premier des nouveaux réacteurs pressurisés européens (EPR2). Cette charge croissante est incontestable et s'imposera à l'ASNR.

Or, cela a été rappelé, il manquerait aujourd'hui 19,4 millions d'euros pour assurer des dépenses qui, en très grande majorité, sont incompressibles et obligatoires. Je ne voudrais pas que l'objectif premier de la réforme, qu'une majorité de sénateurs a votée, soit de rationaliser les moyens dédiés à la sûreté nucléaire et que les activités de recherche aient à pâtir des réductions de crédits. Nous attendons effectivement des réponses pour des rescrits fiscaux à hauteur de 20 millions d'euros ; s'ils étaient octroyés, le problème serait résolu.

M. Fabien Genet, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». - Je concentrerai mon

intervention sur les crédits du fonds Chaleur. Le déclenchement de la guerre en Ukraine a engendré une dynamique de la chaleur décarbonée et le fonds Chaleur a augmenté en conséquence. En dépit de cette hausse, le portefeuille de projets pouvant être financés reste très important. Voir ce fonds diminuer de 820 millions d'euros à 500 millions d'euros est donc une mauvaise nouvelle, d'autant qu'avec les futures élections municipales en 2026, l'année 2025 aurait été une année importante pour mener à bien de tels projets au sein des collectivités. J'attends donc les propositions de Mme le rapporteur spécial. Si nous pouvons trouver des améliorations dans le cadre des discussions parlementaires, ce serait une bonne chose.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – La commission des affaires économiques n'examinera mon rapport pour avis que la semaine prochaine. Mais je tiens à vous remercier de votre invitation à partager ma réflexion avec vous.

Sur le fonds Chaleur, je pense que nous parviendrons, ensemble, à trouver des solutions pour conforter le soutien apporté à ces solutions vertueuses de décarbonation.

Le CAS Facé est un autre sujet très sensible, et j'ai apprécié les remarques de Mme le rapporteur spécial à ce propos. Nous allons faire en sorte, là aussi, de trouver une voie pour ne pas déclencher des contentieux européens inutiles.

En matière de revitalisation des territoires, je rappelle que des engagements avaient été pris pour accompagner les territoires concernés par les fermetures de centrales à charbon. Ce serait important d'y veiller dans le cadre du budget pour 2025...

Le nombre de bénéficiaires du chèque énergie est en très forte diminution. C'est dû, notamment, à la suppression de la taxe d'habitation, qui ne permet plus de croiser certaines informations pour identifier de potentiels bénéficiaires. Je proposerai une solution sur ce sujet.

Je terminerai mon propos en évoquant les taxes. Sur l'électricité, je partage la proposition de revenir au niveau d'avant la crise et, sur le gaz, je suivrai aussi la proposition de Mme le rapporteur spécial. Certes, cela peut concerner des familles aux revenus plutôt faibles, mais le décalage positif est tel pour le gaz que l'évolution est pertinente.

M. Thomas Dossus. – Merci à Mme le rapporteur spécial de sa présentation précise dans un temps limité. Elle parlait d'envoyer des signaux... Je pense qu'ils sont clairs ! Il ne faut pas être trop éco-anxieux quand on regarde l'enchaînement des événements climatiques récents et le budget que l'on met en face pour l'atténuer. C'est clairement un sabotage budgétaire !

En plus de l'abandon du fonds vert, un véritable dénigrement des actions portées par les collectivités territoriales a eu lieu dans la presse. Pourquoi saborder, d'abord, le fonds vert avant de songer à le mutualiser avec la DSIL et la DETR ? Je déplore également l'abandon du fonds territorial climat, pour lequel nous nous étions beaucoup battus.

De nouveau, c'est un budget de capitulation face à ceux qui ont, tout à la fois, les moyens de contribuer et l'empreinte écologique la plus forte. Aucune des pistes de financement d'une politique écologique envisagées par le rapport Pisani-Ferry n'est à l'ordre du jour. Pis, les moyens sont en recul. Tout ce que nous économisons aujourd'hui, nous le paierons bien plus cher dans l'avenir. J'exprime donc, à titre général, un net regret.

M. Vincent Delahaye. – Je partage le point de vue de Mme le rapporteur spécial sur la limitation de la possibilité donnée au Gouvernement d'augmenter l'accise sur l'électricité. On veut encourager l'électricité, décarboner notre consommation d'énergie et réindustrialiser ; dans un tel contexte, une augmentation trop forte du prix de l'électricité ne serait pas un bon signal.

Au sein du groupe d'études Énergie, présidé par Daniel Gremillet, nous avons récemment auditionné le président directeur général d'EDF, qui s'interrogeait sur la nécessité de continuer à soutenir avec des prix garantis la filière photovoltaïque. Quel est l'avis de Mme le rapporteur spécial sur le sujet ? Ne pourrait-on pas honorer les contrats existants et en rester là ?

M. Marc Laménie. – Merci, madame le rapporteur spécial, pour la présentation du premier rapport sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui, cela a été souligné, présente des masses financières importantes. Les opérateurs semblent très nombreux. À combien sont-ils estimés, pour quels ETP ?

Mme Florence Blatrix Contat. – À mon tour, je remercie Mme le rapporteur spécial pour son rapport très étayé. Plus d'un an après la présentation de la planification écologique par le Président de la République, nous en sommes au renoncement... Certes, nous saluons le fait qu'on limite la baisse du fonds Chaleur, mais le sacrifice du fonds vert – il est supprimé deux ans après sa mise en place – prive les collectivités territoriales de visibilité. Autre sacrifiée : la stratégie nationale pour la biodiversité, alors même qu'elle est essentielle.

Je partage les regrets exprimés sur la trop faible utilisation du chèque énergie. Nous attendons les propositions. Il a été question du coût de ce chèque énergie : s'agit-il de coûts sur une seule année ou de coûts récurrents ?

Sur les dispositifs d'aide à l'acquisition des véhicules propres, l'impact carbone des véhicules a-t-il été pris dans son ensemble ? Autrement dit, *quid* des véhicules propres venant de l'autre bout du monde ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce rapport me paraît exhaustif, synthétique et précis sur un pan assez large de la mission. On peut regretter les montants de crédits dont nous disposons. Mais nous avons aussi pu constater un certain manque de cohérence dans la gestion du fonds vert avec, notamment, des actions émergeant à différents programmes.

En outre, on a assez souvent entendu dans l'hémicycle que les règles en matière de dotations variaient d'un département à l'autre, alors même que ces dotations reposent sur les mêmes textes juridiques. Cela justifie-t-il une réduction des moyens ? Oui, mais pas exclusivement. Cela impose-t-il de faire converger ces crédits vers des objectifs de verdissement des investissements portés par la puissance publique ? Oui, certainement, d'ailleurs, avec une meilleure coordination et en recherchant la simplification. C'est en tout cas une préoccupation réelle.

En ce qui concerne la prévention des risques, les rapports commis par le Sénat au fil du temps doivent conduire à trouver une réponse. Le Gouvernement doit entendre ce que nous proposerons pour enclencher un effort supplémentaire. Il y a une vingtaine d'années, Nîmes a connu de fortes inondations, et la ville a su mettre en place des dispositifs dont elle recueille aujourd'hui les fruits.

Entre Christine Lavarde et les rapporteurs pour avis, j'ai noté une convergence de vues, et nous tenterons de rester ambitieux, même si les crédits affichés sont en baisse. Il faut simplifier les dispositifs inutilement coûteux et privilégier les bons investissements, qui répondent davantage aux préoccupations environnementales des Français.

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – En ce qui concerne le soutien à la filière photovoltaïque, les mesures liées aux tarifs étant d'ordre réglementaire, il sera possible d'en prendre dès le début de l'année 2025. Des travaux actuellement menés par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) vont dans ce sens. Pour autant, ces décisions n'auront aucun impact sur le budget 2025, puisque l'attribution d'un tarif dépend de la date de demande complète de raccordement. Ainsi, les charges de service public diminueront dans le futur. Je rappelle que les dépenses du programme 345 sont liées à des activités des années antérieures. Il faudra notamment aligner tous les tarifs sur ceux qui sont les plus bas.

Monsieur Laménié, vous trouverez le détail des effectifs des opérateurs dans le « jaune budgétaire ». Cette politique publique a une spécificité : un certain nombre d'établissements et d'organismes font cohabiter des agents de l'État et des agents de collectivités locales.

En ce qui concerne l'attribution du chèque énergie et son coût de fonctionnement, l'étiage s'élève à 20 millions d'euros, en raison notamment du coût de l'impression sur des titres sécurisés. Nous faisons face à un ressaut d'environ 15 millions d'euros, qui devrait diminuer les prochaines années,

quand les développements informatiques auront été menés à leur terme. Par ailleurs, nous avons considéré toutes les mesures qui pourraient permettre une concomitance entre la déclaration d'éligibilité et la récupération de l'information du point de livraison : c'est strictement impossible d'y parvenir. Nous avons interrogé les services fiscaux et des problèmes techniques se posent.

Enfin, j'ai consacré un long développement à l'impact carbone des véhicules électriques dans mon rapport. Il y a deux ans, j'avais prôné une réorientation des aides dédiées au soutien de la mobilité durable. Je n'avais pas été entendue en 2022, mais avais fini par l'être en 2023. Fin 2023, l'écocore a été mis en place et, aujourd'hui, les véhicules éligibles à un bonus doivent obtenir la note de 60 sur 100. Ainsi, les caractéristiques globales des véhicules sont bien prises en compte. Je ne m'interdis pas de déposer des amendements complémentaires pour parfaire le dispositif.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». – L'essentiel des investissements de l'État dans les infrastructures de transport passe par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France). La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) avait prévu la trajectoire de dépenses de l'Agence jusqu'à 2023. En l'absence de nouvelle loi de programmation, il n'existe plus de trajectoire pluriannuelle d'investissement pour ces infrastructures.

Afin de contribuer à l'effort nécessaire de redressement de nos finances publiques, d'importantes économies vont être réalisées, et ce dès 2024, puisque le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) prévoit de réduire de 393 millions d'euros les moyens affectés en 2024 à l'Afit France. L'effet de cette baisse sur le budget de l'Agence est en partie atténué par le versement de 188 millions d'euros par les sociétés d'autoroutes, que ces dernières refusaient de régler depuis 2021 ; j'y reviendrai.

En 2025, l'effort d'économies sera nettement plus important puisque le PLF prévoit déjà de réduire de 750 millions d'euros les moyens de l'Afit France par rapport aux montants alloués en LFI de 2024. Par ailleurs, le Gouvernement souhaite accentuer cet effort en baissant encore ces moyens de 60 millions d'euros. Il faut rappeler que les ressources financières de l'Agence avaient nettement augmenté en 2024. Ainsi, en 2025, les investissements de l'État dans les infrastructures de transport retrouveraient globalement leur niveau de 2023, soit environ 3,7 milliards d'euros.

Ce budget a été calibré pour permettre d'honorer les restes à payer pour 2025, liés aux programmes déjà engagés pour lesquels des appels de fonds étaient prévus l'an prochain. Les projets qui n'étaient pas engagés avant 2025 ne pourront pas être financés. Cette situation se traduira notamment par un décalage dans le temps de la réalisation d'opérations prévues dans les volets « transport » des contrats de plan État-régions (CPER),

alors que les avenants correspondants viennent tout juste d'être signés. Ce ralentissement de la mise en œuvre des CPER sera vraisemblablement amplifié par la situation financière des collectivités, notamment par celle des régions, qui seront sûrement appelées à revoir leur participation à la baisse.

Les sociétés d'autoroutes, en conflit avec l'État au sujet de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), retenaient en otage l'Afit France depuis trois ans, en refusant de payer une contribution annuelle de 60 millions d'euros. Après avoir été déboutées en première instance, ces sociétés ont dû verser à l'Agence les sommes qu'elles lui devaient pour 2021, 2022 et 2023, soit 188 millions d'euros. Toutefois, elles ont fait appel de la décision et ont de nouveau refusé de payer l'échéance pour 2024. Le sujet est donc encore loin d'être clos.

Concernant les crédits prévus pour le programme 203, une logique globale de reconduction des crédits de 2024 a prévalu, selon un principe de continuité des services publics, qui s'appliquera avec difficulté puisque l'inflation n'a pas été prise en compte.

Nous constatons une exception notable à ce principe : les investissements d'entretien et de régénération dans les infrastructures déjà existantes. Compte tenu de l'état de dégradation inquiétant de ces réseaux, qu'ils soient ferroviaires, routiers ou fluviaux, ces investissements ont été sanctuarisés et vont progresser en 2025 à un rythme supérieur à l'inflation, ce qui représente plutôt une bonne nouvelle. En effet, les crédits actuels ne permettent même pas d'enrayer la tendance à la dégradation. Les crédits alloués à l'entretien des ponts routiers, insuffisants en 2024, devraient augmenter en 2025.

M. Jean-Baptiste Olivier, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». - Concernant le domaine ferroviaire, deux évolutions me semblent notables. D'abord, le PLF prévoit l'ouverture de 797 millions d'euros de crédits pour financer un contrat de location de matériel roulant, qui doit permettre de renouveler les rames de trains de nuit. Ensuite, les soutiens consacrés au fret ferroviaire et plus particulièrement à l'aide à l'activité de wagon isolé augmenteront de 30 millions d'euros.

Le rapport d'information sur la SNCF et le système ferroviaire de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, déposé en mars 2022, a été précurseur pour identifier et évaluer le manque d'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire. Depuis, leurs constats et recommandations ont été repris par un rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), puis par la Première ministre un an plus tard. L'État a pris l'engagement de revaloriser progressivement les investissements de régénération et de modernisation du réseau. À l'horizon 2027, cette revalorisation doit atteindre 1,5 milliard d'euros : 1 milliard d'euros en régénération et 500 millions d'euros en modernisation.

À la demande de l'État, la SNCF s'est engagée à financer intégralement cette montée en puissance des investissements dans le réseau jusqu'en 2027. Cette modalité de financement présente l'avantage, particulièrement dans les conditions actuelles, de ne pas peser sur les finances publiques. Cependant, elle n'est pas viable sur le long terme et un nouvel équilibre devra être trouvé, pour plusieurs raisons.

Premièrement, pérenniser cette modalité de financement conduirait à accroître dans des proportions déraisonnables le lien de dépendance financière entre l'opérateur de transport historique qu'est SNCF Voyageurs et le gestionnaire d'infrastructures, SNCF Réseau, dans un univers qui devient concurrentiel.

Deuxièmement, SNCF Voyageurs financerait un réseau utilisé aussi par ses concurrents, qui ne seraient pas astreints à pareille obligation.

Surtout, en pesant sur les résultats de SNCF Voyageurs, ce mode de financement pourrait à terme contraindre les capacités d'investissement de la filiale et avoir un effet inflationniste sur le prix des billets, nuisant ainsi à sa compétitivité face à la concurrence.

En fin d'année dernière, la Société du Grand Paris a été rebaptisée Société des grands projets (SGP), et ce changement de nom n'est pas anodin. Il accompagne une transformation plus profonde des missions de cet établissement, qui va désormais pouvoir accompagner les collectivités sur l'ensemble du territoire, dans la conception, la maîtrise d'ouvrage et le financement des projets de services express régionaux métropolitains (Serm). La Société a déjà signé cinq conventions de financement à ce titre.

Par ailleurs, Voies navigables de France (VNF) a actualisé son contrat de performance à la fin de l'année dernière. Sa trajectoire pluriannuelle d'investissement a été revalorisée afin d'accélérer la régénération et la modernisation du réseau fluvial existant, qui a souffert pendant des décennies d'un sous-investissement chronique. Contrairement à ce qui avait été prévu, le Gouvernement vient de décider de diminuer les effectifs de VNF de 37 ETP sur 4 028, ce qui représente une baisse d'1 %.

Concernant cet opérateur, deux problématiques méritent notre attention et des évolutions seront sans doute nécessaires dans les années à venir. Il faudra réfléchir aux règles relatives à la redevance hydraulique, principale ressource propre de l'établissement, et aux modalités de financement de nouvelles demandes adressées à VNF en matière de prévention des inondations. En effet, les missions de l'opérateur dépassent aujourd'hui ses missions traditionnelles de transport.

J'en viens aux crédits du programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture », qui baisseront sensiblement en 2025, pour plusieurs raisons. D'abord, des dispositifs de soutien aux entreprises de transport maritime sont supprimés, notamment au travers d'un ciblage des exonérations de charges sur le transport de passagers. Ensuite, il faut noter la disparition du fonds

d'intervention maritime, qui participait à financer des projets portés par les collectivités locales. Enfin, la subvention annuelle à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) baisse de 2,6 millions d'euros.

Ces mesures d'économies s'expliquent toutes par la situation désastreuse de nos finances publiques. Leurs effets devront néanmoins être surveillés dans la durée, notamment en ce qui concerne la compétitivité du pavillon maritime français, qui a été soutenue par les dispositifs d'exonération de charges patronales ces dix dernières années.

En baisse relative, les crédits des programmes 203 et 205 sont très largement préservés et permettent d'assurer l'entretien indispensable de nos infrastructures de transport. Nous proposons donc de les adopter.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » et sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Le programme 159 regroupe les subventions pour charges de service public (SCSP) du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France.

Des épisodes récents et malheureusement de plus en plus récurrents nous montrent à quel point nous avons besoin que Météo-France soit au rendez-vous. Je vois donc d'un bon œil la stabilisation de ses moyens financiers et de ses effectifs en 2025. Je vous rappelle que, pendant dix ans et jusqu'en 2023, l'établissement avait subi une cure d'amaigrissement significative et qu'il ne fallait pas aller plus loin.

Je voudrais insister sur l'IGN, qui se retrouve dans une situation d'impasse budgétaire. L'année dernière déjà, l'établissement ne pouvait pas faire adopter son budget et, à mon initiative notamment, la loi de finances de fin de gestion (LFG) avait permis d'attribuer une majoration de 4 millions d'euros de sa subvention. L'analyse partagée alors par l'établissement et ses tutelles faisait état d'une difficulté passagère liée à des financements promis par certains ministères, qui n'avaient pas été honorés dans les délais anticipés. L'IGN réalise en effet des prestations pour d'autres ministères au titre de grands programmes.

Cependant, il apparaît cette année que les difficultés financières de l'établissement sont plus graves et structurelles. Un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) réalisé l'été dernier a démontré un déficit structurel de 15 millions d'euros par an des missions de base de l'établissement, qui ont vocation à être couvertes par la SCSP. L'augmentation des coûts de production de ces missions et la mise à disposition gratuite des données publiques de l'IGN ont creusé ce déficit dans des proportions aujourd'hui insoutenables.

Ces dernières années, cette problématique était masquée par les avances reçues par l'établissement dans le cadre de sa participation aux grands projets financés en dehors de sa SCSP.

Dans les conditions actuelles, l'IGN aurait du mal à faire adopter par son conseil d'administration un budget pour 2025, l'impasse étant clairement indiquée. D'après les analyses de ses services financiers, l'Institut pourrait ne plus être en mesure d'assurer la paye de ses agents à partir du mois d'octobre 2025. L'inquiétude est grande et je poursuivrai mes investigations avec le Gouvernement pour tenter de trouver une solution.

En 2025, un effort substantiel a également été demandé au Cerema, de l'ordre de 10 millions d'euros si l'on tient compte de la baisse prévue de sa subvention et de la hausse des charges résultant d'obligations décidées par l'État.

Je voudrais rappeler que le Cerema a réalisé ces dernières années ce que l'État n'a jamais fait : une réforme structurelle de ses missions. Après avoir passé en revue toutes les tâches qu'il réalisait, il a abandonné toutes celles pour lesquelles d'autres acteurs, privés ou publics, pouvaient tout aussi bien intervenir. Le Centre a ainsi réduit de 25 % ses effectifs et ses dépenses, dans un effort considérable de bonne gestion. Il est paradoxal de demander les efforts les plus conséquents aux meilleurs élèves. De plus, les crédits de personnel du ministère de l'administration centrale progressent de près de 4 %, prenant en compte les mesures nationales qui conduiront à majorer les charges, dont celles du Cerema. L'administration bénéficie donc d'une augmentation de 4 %, qu'elle refuse à l'établissement public placé sous sa tutelle. Entre un État qui ne se réforme pas et un opérateur dont il pourrait s'inspirer, ce deux poids deux mesures semble particulièrement critiquable.

J'en viens au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (Bacea), dont les recettes dépendent du trafic. Si ce dernier a retrouvé ses niveaux d'avant la crise du covid, cette évolution doit être nuancée tant les difficultés se font sentir sur les vols intérieurs. En effet, le trafic intérieur ne représente que 74 % de son niveau d'avant la crise et se trouve sur une trajectoire déclinante.

Cette situation ne manquera pas d'être aggravée par le projet du Gouvernement d'augmenter de 1 milliard d'euros la fiscalité sur le transport aérien. Tel qu'il a été annoncé, le projet se traduirait par des plans sociaux pour les compagnies aériennes et réduirait la connectivité des territoires en métropole et en outre-mer. Pour atténuer ces effets récessifs, il m'apparaît nécessaire, *a minima*, de réduire la hausse prévue pour les vols intérieurs et à destination des territoires ultra-marins.

De plus, le projet annoncé signerait l'arrêt de mort en France de l'aviation à la demande, dite « aviation d'affaires », entraînant d'importantes destructions d'emplois. En effet, cette augmentation de la taxe reviendrait à doubler les tarifs, ce qu'aucun marché ne peut supporter.

Le transport aérien sera aussi confronté en 2025 à une hausse sensible des redevances aériennes, qui vont notamment inclure les coûts du dernier protocole social de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), que je vous ai présenté en octobre dernier dans le cadre d'une mission de contrôle. Ces redevances visent aussi à rattraper les conséquences de la crise sanitaire et devraient atteindre le niveau exceptionnellement élevé de 2,1 milliards d'euros en 2025.

Les charges de personnel du Bacea seront fortement affectées par les mesures catégorielles comprises dans le nouveau protocole social. Ce protocole m'était apparu comme la moins mauvaise des solutions à court terme, afin de poursuivre les réformes amorcées récemment par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Son coût sera cependant très élevé : 100 millions d'euros par an d'ici à 2027.

Une des mesures prévues dans le protocole ne figure pas dans le PLF, pour ne pas l'alourdir. Cette mesure n'ayant pas été examinée à l'Assemblée en première partie, il reviendra sans doute à un sénateur de proposer qu'on s'y attarde. Il s'agit de la création d'un corps unique de contrôleurs aériens, qui constitue une mesure centrale du dialogue social. Cette perspective nécessite la mise en œuvre d'un plan de requalification des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) dans le corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA). Il a été convenu de cette mesure avec l'ensemble des syndicats et il ne faut pas manquer à la parole donnée. L'attractivité de ce plan de requalification nécessite de prendre une mesure législative ; j'y reviendrai.

Depuis 2024, la trajectoire pluriannuelle des investissements du Bacea a été réévaluée à la hausse. De grands programmes de mise à niveau informatique et numérique continuent de se déployer. Dans le même temps, je l'avais souligné devant la commission, l'ensemble des infrastructures de base ont une dette technique, ce qui nécessite de fournir un effort d'investissement pour éviter l'obsolescence et la dégradation, ce qui explique l'augmentation des dépenses d'investissement observée en 2025.

Enfin, après avoir culminé à 2,7 milliards d'euros en 2022, la dette du Bacea a amorcé un repli en 2023. Elle pourrait passer sous la barre des 2 milliards d'euros l'année prochaine et la DGAC a pour objectif qu'elle soit inférieure à 1,5 milliard d'euros à l'horizon 2027. Avant la crise du covid et l'effondrement du trafic, cette dette représentait moins de 700 millions d'euros. La volonté de la faire baisser est à saluer.

Je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe et de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cependant, j'ai quelques regrets, dont l'accumulation de taxes sur le secteur aérien et la situation de l'IGN.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes. – La responsabilité face au contexte a guidé mes travaux préparatoires et je n'ai pas déposé d'amendements visant à créer de nouvelles dépenses ou des baisses de fiscalité, contrairement aux années précédentes. Je n'ai donc pas proposé de moyens supplémentaires pour la modernisation pourtant indispensable du réseau ferroviaire et pour l'Autorité de régulation des transports (ART), notre gendarme du rail et des autoroutes dont les missions se sont considérablement développées. Je n'ai pas non plus proposé de suramortissement fiscal pour l'acquisition d'équipement ferroviaire et de matériel roulant peu polluant, alors que la décarbonation est essentielle, ni de baisse de la TVA dans les transports du quotidien, qui viendrait pourtant donner une bouffée d'oxygène aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

En revanche, il me semble nécessaire de flécher davantage certaines recettes fiscales vers le secteur des transports, qui reçoit trop peu de financements alors que sa charge fiscale s'alourdit sans cesse. La distorsion est peu compréhensible. À cet égard, la diminution de l'affectation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à l'Afit France d'un peu plus de 700 millions d'euros paraît trop brutale, et je souhaiterais revenir au moins en partie sur cette mesure.

Le dispositif envisagé par le Gouvernement sur la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) est perfectible et deux orientations semblent possibles. D'une part, nous pourrions transformer cette augmentation pérenne en mesure exceptionnelle. D'autre part, si la mesure devait rester pérenne, une partie des bénéfices pourrait profiter au secteur des transports, notamment à l'Afit France et, pour le secteur aérien, à un crédit d'impôt sur les carburants d'aviation durable.

Il me paraît également pertinent de pérenniser la possibilité pour les employeurs de prendre en charge 75 % des abonnements de transport de leurs salariés au lieu de 50 %.

Enfin, le Gouvernement a déclaré être ouvert à ce que nous portions une augmentation raisonnable du versement mobilité (VM) à deux conditions : financer une augmentation de l'offre par le biais des Serm et assurer une concertation avec les employeurs. J'envisage donc de proposer une augmentation du taux de plafond du VM pour les intercommunalités ayant obtenu la labélisation d'un Serm et de créer une part de VM régionale, ce qui faciliterait le financement des investissements dans le transport ferroviaire.

En dépit de ces propositions, 2025 sera une année blanche pour le réseau ferroviaire. La conférence nationale sur le financement des mobilités et la conférence sur le financement des Serm, qui auront lieu en début d'année, nous permettront, je l'espère, de trouver d'autres sources de financement pour lutter contre le vieillissement de nos infrastructures. Je pense notamment aux

recettes du marché carbone et aux concessions autoroutières quand les contrats arriveront à leur terme.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports routiers. – Je me focaliserai sur deux sujets qui me tiennent à cœur : l'avenir du financement des infrastructures de transport et les mobilités en zones peu denses.

Je ne reviendrai pas sur les propos de Philippe Tabarot relatifs à l'idée d'attribuer une part de VM aux régions, avec lesquels je suis en accord. Mes propositions sont modérées du point de vue des dépenses.

D'abord, en matière d'infrastructures de transport, ce PLF marque une rupture. Les recettes de l'Afit France, qui commençait enfin à entrevoir une dynamique positive grâce à l'instauration de la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, diminueront de 900 millions d'euros en 2025. À cette situation s'ajoute l'incertitude structurelle pesant sur le financement de l'Agence, qui n'a toujours pas été levée.

Dans ce contexte, les dépenses de l'Afit France seront revues à la baisse. Bien que la ventilation précise de cet affaïssement de moyens ne soit pas encore connue, nous savons déjà que le plan Vélo et marche 2023-2027 fera partie des sacrifiés puisqu'aucune AE nouvelle ne sera ouverte. En parallèle, s'il est légitime que les collectivités participent à l'effort collectif de redressement des finances publiques, nous craignons que la route ne soit la variable d'ajustement budgétaire au niveau local. Pourtant, les besoins se chiffrent en milliards d'euros, ne serait-ce que pour assurer l'entretien du réseau routier, dont l'état sera encore aggravé par les effets du changement climatique. Il est impératif que la conférence nationale sur le financement des mobilités permette une remise à plat du modèle de financement des transports et l'identification de nouvelles recettes pérennes. À ce titre, le moment est venu d'envisager la généralisation de la possibilité pour les régions de mettre en place une écocontribution sur le transport de marchandises, comme l'a fait la région Grand Est.

J'en viens aux mobilités en zones peu denses. Le droit actuel conditionne la possibilité de lever le VM à l'organisation de services réguliers de transport public de personnes, ce qui empêche en pratique les petites AOM d'en bénéficier. Afin d'aller au bout de l'ambition portée par la LOM de mettre fin aux zones blanches de la mobilité, je proposerai d'assouplir ces conditions pour permettre aux AOM de lever le VM afin d'organiser un panel de services plus large, intégrant les mobilités partagées, souvent plus pertinentes que les transports collectifs dans les espaces peu denses.

Je souhaiterais aussi avancer sur la question des AOM, qui ne disposent pas des bases fiscales suffisantes pour lever le VM. Le Sénat avait été précurseur, lors de l'examen de la LOM, en proposant d'instaurer une

dotation spécifique pour ces collectivités. Malheureusement, cette piste n'avait pas survécu à la navette parlementaire. Je souhaite que cette question figure parmi nos priorités lors de la future conférence nationale sur le financement des mobilités.

Enfin, l'ART a besoin d'un petit soutien en 2025. En effet, elle est pourvue de nouvelles missions et doit travailler sur la question de la fin des contrats de concessions autoroutières. Ce régulateur important doit retrouver une recette stable.

M. Jean-Raymond Hugonet. – La taxation aveugle dont va souffrir le transport aérien équivaut à « se mettre une balle dans le pied » même si l'on comprend qu'il y a derrière une volonté de rendement et sans doute des intentions politiques. La trajectoire vertueuse de l'avion du futur a-t-elle été prise en compte avant de prendre cette décision ? Peut-elle encore permettre au transport aérien de voir se dessiner une perspective plus positive que celle qui semble émerger à l'issue de ce budget ?

M. Marc Laménie. – En ce qui concerne le volet ferroviaire, j'ai en mémoire le rapport d'information important qu'avaient remis Stéphane Sautarel et Hervé Maurey ; qu'en est-il de leurs recommandations, notamment en matière de régénération du réseau ? Comment envisagez-vous le devenir de l'Afit France et de ses moyens d'intervention ? Enfin, quelle est votre position sur le devenir du fret ferroviaire ?

M. Pascal Savoldelli. – L'IGN est maintenant une société commerciale. En dix ans, sa SCSP a baissé de 10 %. Son modèle économique ne cesse de changer. L'an dernier, le rapporteur spécial avait déposé un amendement visant à augmenter les crédits de 4 millions d'euros et j'en avais déposé un prévoyant une hausse de 6 millions d'euros. Proposerez-vous cette année un abondement conséquent pour l'IGN, dont les missions sont de plus en plus complexes et importantes, au regard des guerres probables et du changement climatique ?

M. Arnaud Bazin. – J'aurai une demande de précision pour Vincent Capo-Canellas sur les conséquences de la taxe sur l'aviation civile, en mettant de côté l'aviation à la demande. Quel sera son impact différentiel sur la compagnie nationale par rapport aux autres compagnies opérant sur notre territoire ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Je déplore la baisse des moyens de l'Afit France et ses conséquences sur nos infrastructures ferroviaires. La décarbonation de la mobilité routière ne pourra pas se faire sans renforcer la mobilité ferroviaire et les mobilités douces. Vous avez évoqué les conséquences de cette baisse sur les CPER et de probables décalages dans le temps de leur réalisation. Pouvez-vous nous donner des précisions sur cette temporalité et sur les projets qui pourraient être abandonnés ?

En ce qui concerne le développement des Serm, vous avez évoqué des conventions de financement signées pour cinq projets ; quels sont-ils ? À quelle échéance pourraient-ils aboutir ? Avec quels financements ?

M. Stéphane Sautarel. – S’agissant de la taxe sur l’aviation, une mesure spéciale est-elle prévue pour les lignes d’aménagement du territoire (LAT) ?

La question d’un rapprochement entre le Cerema et l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a-t-elle été évoquée lors des auditions que vous avez menées ? Quelle sera l’incidence de la baisse des moyens de l’Afit France sur les CPER ? Je me réjouis des moyens alloués aux trains d’équilibre du territoire (TET). Enfin, quel regard portez-vous sur les Serm et la transformation de la SGP pour répondre à ces enjeux ?

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Je commencerai par répondre à certains propos des rapporteurs pour avis. Je trouve sage de ne pas proposer de dépenses nouvelles même si, dans certains cas, notamment pour l’ART, ce serait utile.

En ce qui concerne l’idée d’affecter des ressources supplémentaires aux infrastructures, j’y suis favorable. Je suis en accord aussi avec ce qu’a dit M. Jacquin sur les VM, notamment pour les territoires ruraux.

J’en viens aux autoroutes. Dans le rapport que j’ai présenté récemment, j’ai émis l’idée qu’à terme, une partie des recettes liées aux péages soit affectée à l’ensemble des mobilités, notamment à la régénération des infrastructures, en particulier ferroviaires. Sans cela, nous serons confrontés à un phénomène d’aggravation et le président de l’ART n’a pas hésité, lors de son audition, à employer le mot « paupérisation », qui est celui qui convient.

Monsieur Laménie, pour l’évolution des investissements dans les infrastructures, nous avons évoqué le chiffre de 1,5 milliard d’euros par an dans notre rapport. Cependant, rien de concret ne se produit si ce n’est que, chaque année, on prélève davantage sur les résultats de SNCF Voyageurs pour financer SNCF Réseau, ce qui n’est ni sain ni satisfaisant.

Pour le fret ferroviaire, à la suite d’une demande des instances européennes, nous avons récemment procédé à une opération de dissociation entre l’opérateur ferroviaire Hexafret, qui a dû renoncer à 30 % de son activité, et Technis, chargé de la maintenance des locomotives. C’est à ce prix que nous avons pu éviter d’avoir à rembourser des sommes colossales.

M. Jean-Baptiste Olivier, rapporteur spécial. – Selon notre analyse, la baisse des investissements aura des conséquences sur les CPER. Cependant, cela ne signifie pas que les contrats soient remis en question et il s’agit bien de maintenir les engagements de l’État. Je ne suis pas en mesure de dire quel sera le décalage dans la mise en œuvre.

Pour les Serm, cinq projets sont en cours, trois dans le Grand Est, deux dans les Hauts-de-France. La carte figurera dans notre rapport.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis. – Effectivement, cinq conventions de financement ont été signées. J'ajouterai que vingt-quatre projets ont été labellisés.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L'IGN est bien un établissement public, qui perçoit une SCSP. L'année dernière, nous avons trouvé une solution, fruit d'un arbitrage et d'une négociation difficiles. Nous avons trouvé le vecteur de la LFG. Les 4 millions d'euros que nous avons ajoutés sont rebasés dans le PLF pour 2025. J'avais commencé les négociations en demandant 8 millions. Il y a un sujet de fond : l'IGN travaille sur les données géographiques et la donnée constitue aujourd'hui un élément central, auquel il faut consacrer des moyens. J'avais remis un rapport il y a deux ans environ, en prédisant qu'il y aurait un jour un trou d'air parce que l'IGN était financé par les grands programmes et que les ministères impliqués finiraient par rencontrer des difficultés financières. À l'époque, mon analyse semblait bizarre, mais, aujourd'hui, l'Institut est en apnée et il lui manque 15 millions d'euros tous les ans. Je n'ai pas encore la solution, mais nous pourrions la trouver ensemble.

Une note circule sur le possible regroupement du Cerema, de l'ANCT et de l'Ademe, qui ne serait pas dépourvu de sens. Il faut étudier ce qu'on peut y gagner en efficacité, notamment pour les collectivités et la transition écologique, et quels seront les effets budgétaires.

Concernant la taxation du secteur aérien, il n'y a pas eu d'étude d'impact et cette mesure nous parvient par voie d'amendement. Il faudrait faire un état des lieux exhaustif des taxes du transport aérien. Le budget de la DGAC s'élève à 2,7 milliards d'euros, qui sont prélevés sur le secteur, par les biais de taxes, de redevances, de certifications et de services fournis. Il s'agit d'ajouter 1 milliard d'euros à la TSBA, qui s'élevait déjà à 340 millions. Quelles seront les conséquences ? Air France a chiffré entre 250 et 300 millions d'euros l'impact supplémentaire de cette taxe. La première version de la taxe était très importante pour les longs courriers et les classes avant, ce qui agressait le modèle économique de la compagnie nationale et sa capacité à générer du profit. Le Gouvernement en a pris conscience et a modéré son envie. Cependant, en ce qui concerne les courts et moyens courriers, la taxation pourrait passer de 2,63 à 9,50 euros. Or pour les compagnies présentes en France métropolitaine et dans les outre-mer, la sensibilité au prix est très importante. Selon tous les modèles que j'ai pu consulter, il y aura des plans sociaux, des fermetures de lignes et de bases. De nombreuses compagnies sont en train de chiffrer les licenciements. Au-delà du débat de fond sur la pertinence de la taxation, l'impact pose problème. Il y aura moins de dessertes dans les territoires, notamment dans les outre-mer. Il faut trouver des solutions pour modérer les effets sociaux et économiques d'une telle augmentation.

La question de l'avion du futur et de la décarbonation aurait dû être prise en compte. Nous allons affaiblir les capacités contributives des compagnies, qui vont devoir décaler le renouvellement de leurs flottes.

Les LAT seront dénoncées par les exploitants. Nous en avons déjà perdu deux ou trois l'an dernier, parce que nous ne savions pas les faire tourner financièrement. Aujourd'hui, des patrons de compagnie exploitant des LAT subventionnées disent qu'elles vont perdre plus de 1 million d'euros. Il faut trouver le bon équilibre pour éviter la casse sociale et territoriale.

Enfin, monsieur Tabarot, il serait logique que cette taxe aide à la décarbonation du secteur aérien. Cependant, nous n'en sommes pas là ; il nous faut d'abord vérifier que nous n'allons pas détruire la base taxable.

Article 42

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-22 (FINC.1) prévoit d'abonder les crédits du fonds Chaleur en réduisant ceux qui ne sont pas dépensés dans le cadre du soutien à l'hydrogène décarbonée.

L'amendement II-22 (FINC.1) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-23 (FINC.2) vise à réduire de 20 millions d'euros les crédits versés à l'Ademe, afin notamment de l'inciter à réduire ses frais de fonctionnement et de communication.

L'amendement II-23 (FINC.2) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-24 (FINC.3) prévoit de diminuer la subvention attribuée à l'OFB.

L'amendement II-24 (FINC.3) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-25 (FINC.4) prévoit de réduire les subventions versées à des associations qui interviennent dans la gestion des filières à responsabilité élargie du producteur.

L'amendement II-25 (FINC.4) est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-26 (FINC.5) contribue à la mise en place de la politique de prévention des risques que nous appelons de nos vœux, avec notamment un abondement du fonds Barnier, un renforcement de l'action sur les risques hydrauliques et la création d'une action sur le retrait-gonflement des argiles.

L'amendement II-26 (FINC.5) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 60

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement II-27 (FINC.6) concerne les modalités d'attribution du chèque énergie. Il prévoit de ne pas retirer de la liste des signataires le ministre chargé des affaires sociales. Dans mon esprit, le chèque énergie correspond aussi à un dispositif social. Il ne s'agit pas d'un soutien à l'énergie, mais aux consommateurs.

L'amendement II-27 (FINC.6) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 60, sous réserve de l'adoption de son amendement.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Si vous pouviez, chacun dans vos groupes respectifs, convaincre vos collègues que le plus grand risque serait de supprimer les quatre alinéas de l'article 7, tout le monde y gagnerait.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*

* *

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.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des affaires maritimes de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)

- M. Éric BANEL, directeur général ;
- M Olivier CUNIN, directeur général adjoint ;
- Mme Alice GRANDJEAN, cheffe de la mission.

Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

- M. Laurent TREVISANI, directeur général délégué stratégie - finances ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire ;
- M. Pierre HAUSSWALT, directeur Stratégie et Transformation du Groupe.

Autorité de régulation des transports (ART)

- M. Thierry GUIMBAUD, président ;
- M. Jordan CARTIER, secrétaire général ;
- M. Joël DEUMIER, directeur adjoint de cabinet.

Voies navigables de France (VNF)

- Mme Cécile AVEZARD, directrice générale ;
- M. Régis BAC, directeur juridique, économique et financier ;
- Mme Muriel MOURNETAS, responsable des relations institutionnelles.

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France)

- M. Franck LEROY, Président du conseil d'administration de l'AFIT France ;
- Mme Katrin MOOSBRUGGER, secrétaire générale ;
- Mme Sandrine De LAHONDÈS, sous-directrice ;
- M. Maxime JORAND, conseiller transports du président.

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

- M. Rodolphe GINTZ, directeur général ;
- Mme Sandrine de LAHONDÈS, sous-directrice budget, synthèse stratégique et appui aux services ;
- M. Nicolas BINA, conseiller parlementaire.

Société du Grand Paris (SGP)

- M. Jean-François MONTEILS, président du directoire.

Union des transports publics 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-Edouard ROEHRICH, chargé de mission affaires institutionnelles.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>