

N° 115

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,*

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 », 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État »)**

*Rapporteurs spéciaux : MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26**

**Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ».....	13
<b>I. ALORS QUE LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE ONT ÉTÉ LA BOUÉE DE SAUVETAGE DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT PRÉVUE PAR LA LOM, LE PANIER DE RECETTES DE L'AFIT FRANCE DEMEURE TROP SENSIBLE À LA CONJONCTURE .....</b>	<b>13</b>
A. LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT PRÉVUE PAR LA LOM DÉPEND DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE L'AFIT FRANCE.....	13
B. S'IL RESTE TROP SENSIBLE À LA CONJONCTURE, LE PANIER DE RESSOURCES AFFECTÉES À L'AFIT FRANCE ÉVOLUE POSITIVEMENT EN 2023 AVEC UNE MAJORATION DU PLAFOND D'AFFECTATION DE L'ACCISE SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (ANCIENNE TICPE).....	15
1. Si le plafond d'affectation de l'accise sur les produits énergétiques augmente sensiblement en 2023, l'AFIT France reste prisonnière d'un conflit entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute.....	16
2. Si l'AFIT France devrait respecter la trajectoire d'investissements prévue par la LOM en 2023, la baisse récurrente en gestion des dépenses d'investissement initialement programmées est préoccupante.....	23
3. Le montant des restes à payer de l'AFIT France augmente en raison du plan de relance.....	31
C. LE SPECTRE DE L'INFLATION MENACE LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT.....	31
<b>II. SUR LE FRONT DU PROGRAMME 203 « RIEN DE NOUVEAU » .....</b>	<b>33</b>
A. EN 2023, LES CRÉDITS INSCRITS SUR LE PROGRAMME 203 SONT QUASIMENT STABLES .....	33
B. LE PROGRAMME 203, HORS SUBVENTIONS À SNCF RÉSEAU ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE .....	37
1. Une augmentation tendancielle des fonds de concours de l'AFIT France et des collectivités en faveur de la modernisation et du développement des infrastructures routières.....	38
2. L'effort en faveur de l'entretien du réseau routier national non concédé devrait respecter les objectifs fixés par la LOM.....	39
3. Les contributions de l'État au financement des trains d'équilibre du territoire (TET) sont régies par une nouvelle convention.....	42
4. Au cœur de la transition écologique : les mobilités du quotidien alternatives à la voiture individuelle .....	46
5. L'indispensable maintien de l'effort budgétaire consenti pour soutenir le fret ferroviaire....	47
6. Après une forte augmentation en 2022 les crédits dédiés au transport aérien refluent mais restent à des niveaux élevés .....	50
7. Les crédits consacrés au dragage des ports sont stables depuis 2020.....	51
8. Les financements dédiés à l'Autorité de régulation des transports (ART) à l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et à l'Agence de l'Innovation pour les Transports (AIT) sont stables .....	52

---

C. LES VOIETS TRANSPORTS DES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS 2021-2027 SONT TOUJOURS ATTENDUS .....	54
<b>III. LA POURSUITE DU PLAN DE RELANCE POUR LES INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS VERTES .....</b>	<b>55</b>
A. L'ACTION 06 « MER » DU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE » : VERDIR LES PORTS ET LA FLOTTE DES AFFAIRES MARITIMES .....	56
1. 175 millions d'euros pour le verdissement des ports .....	56
2. 25 millions d'euros pour le verdissement de la flotte des affaires maritimes.....	57
B. LES CRÉDITS DE L'ACTION 07 « INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES » DU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE » .....	57
1. Fin 2023, 80 % des crédits dévolus au secteur ferroviaire devraient avoir été dépensés .....	57
2. L'enveloppe dédiée au développement des mobilités du quotidien a augmenté de 600 millions d'euros par rapport à son niveau d'origine .....	58
3. L'accélération des travaux d'infrastructures de transport .....	60
C. SUR L'ACTION 07 « COHÉSION TERRITORIALE » DU PROGRAMME 364 « COHÉSION », LA RÉNOVATION DES OUVRAGES D'ART DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	60
<b>IV. AU CŒUR DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE.....</b>	<b>62</b>
A. SNCF RÉSEAU NE DISPOSE PAS DE MOYENS SUFFISANTS POUR ASSURER LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES .....	62
1. Le financement des infrastructures ferroviaires n'est pas assuré .....	62
2. La charge des redevances d'infrastructures assumées par l'État au bénéfice de SNCF Réseau augmente de 3 % en 2023 .....	66
B. LE COÛT DU GRAND PARIS EXPRESS DÉPASSE DÉSORMAIS LES 36 MILLIARDS D'EUROS .....	68
1. Relevé de plus de dix milliards d'euros en 2017, puis une nouvelle fois en 2021, le coût du projet, est désormais estimé à 36,1 milliards d'euros .....	70
2. Des dépenses d'investissement qui devraient significativement augmenter après des sous-consommations très fortes en 2020 et 2021 du fait des reports de travaux.....	73
3. Le financement du projet repose sur de la fiscalité affectée et le recours à l'endettement .....	74
C. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE CONTINUENT DE PORTER LES INVESTISSEMENTS DE VNF .....	79
1. Alors que les ressources propres de VNF se redressent, sa subvention pour charges de service public ne suffit plus à couvrir ses charges de personnel.....	79
2. En forte augmentation, le volume d'investissements de VNF est toujours fortement stimulé par le plan de relance.....	83
3. Une situation patrimoniale saine en dépit d'un résultat négatif.....	85

<b>PROGRAMME 355 « CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT » .....</b>	<b>87</b>
<b>PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE » .....</b>	<b>91</b>
A. EN 2023, LA SURVEILLANCE ET LA SÛRETÉ MARITIME DEMEURENT SOUTENUES PAR LES DERNIERS CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE .....	94
B. L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME DOIT CONCRÉTISER LES OBJECTIFS AMBITIEUX DU FONTENOY DU MARITIME .....	96
C. LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX EXONÉRATIONS DE CHARGES POUR LE TRANSPORT MARITIME DEMEURENT ÉLEVÉS EN RAISON DE LA PROLONGATION DE L'AIDE EXCEPTIONNELLE AUX FERRIES .....	99
D. LE FONDS D'INTERVENTION MARITIME A ENGAGÉ SON DÉPLOIEMENT .....	101
E. LA NOUVELLE ACTION 07 RÉSERVE 50 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS EN FAVEUR DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE .....	103
<b>LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION.....</b>	<b>105</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>107</b>
<b>Liste des personnes entendues .....</b>	<b>121</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>123</b>



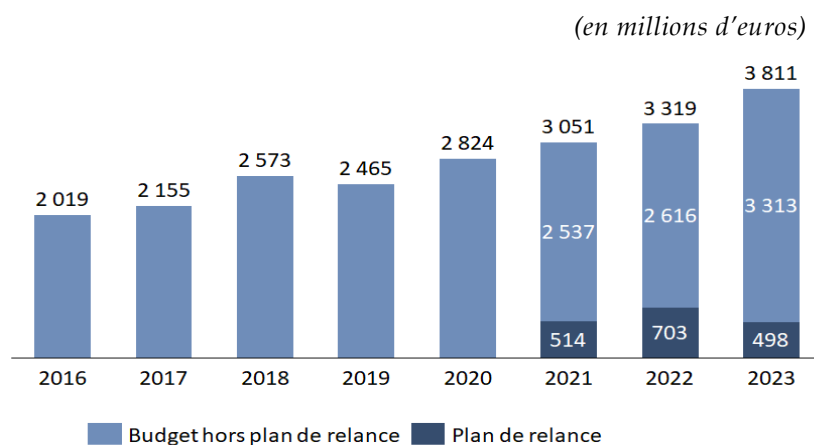
## L'ESSENTIEL

### I. LE PLAN DE RELANCE : BOUÉE DE SAUVETAGE DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS PRÉVUE PAR LA LOM

Les rapporteurs spéciaux rappellent qu'en 2019 et en 2020 la trajectoire d'investissement dans les infrastructures de transports prévue par la LOM n'avait pas pu être tenue par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFIT France. En 2021, cette trajectoire n'avait pu être respectée qu'à la faveur des crédits alloués par le plan de relance. Il en sera de même en 2022, année au cours de laquelle l'AFIT France a versé la première tranche de la contribution due par l'État au titre des surcoûts du projet Eole. La contribution totale s'élève à 282 millions d'euros. Cette année, comme au cours des années précédentes, l'AFIT France a revu nettement à la baisse ses dépenses d'investissement au regard de son budget initial. La réduction atteint 500 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 275 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces sous-consommations ne s'expliquent pas par un déficit de recettes mais bien par le retard pris par certains chantiers pour lesquels les promesses des maîtres d'ouvrages avaient été beaucoup trop optimistes, surtout s'agissant du plan de relance. Les investissements dans les lignes capillaires de fret ferroviaire sont les plus concernés.

Les rapporteurs spéciaux s'étonnent de ces sous-consommations et regrettent qu'alors que les besoins d'investissement dans les infrastructures de transports sont considérables l'on ne parvienne pas à consommer l'ensemble des crédits, pourtant limités, que l'on entend y consacrer.

#### Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2023

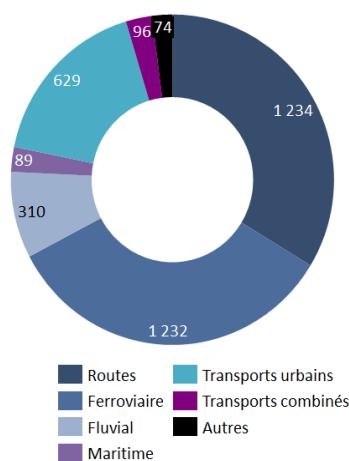


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Sous réserve de la perception effective des recettes, malheureusement toujours beaucoup trop imprévisibles, et de l'apport de financements complémentaires pour les opérations qui n'étaient pas prévues dans le périmètre initial (ligne Lyon-Turin, Canal Seine-Nord-Europe, plan « Marseille en grand »), l'AFIT France devrait pouvoir respecter la trajectoire d'investissements de la LOM. 150 millions d'euros complémentaires sont prévus pour anticiper les conclusions des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI). À ce jour, les dépenses prévisionnelles de l'AFIT France sont évaluées à **3,8 milliards d'euros** pour 2023.

### Répartition prévisionnelle par mode de transports des dépenses de l'AFITF en 2023

(en millions d'euros)



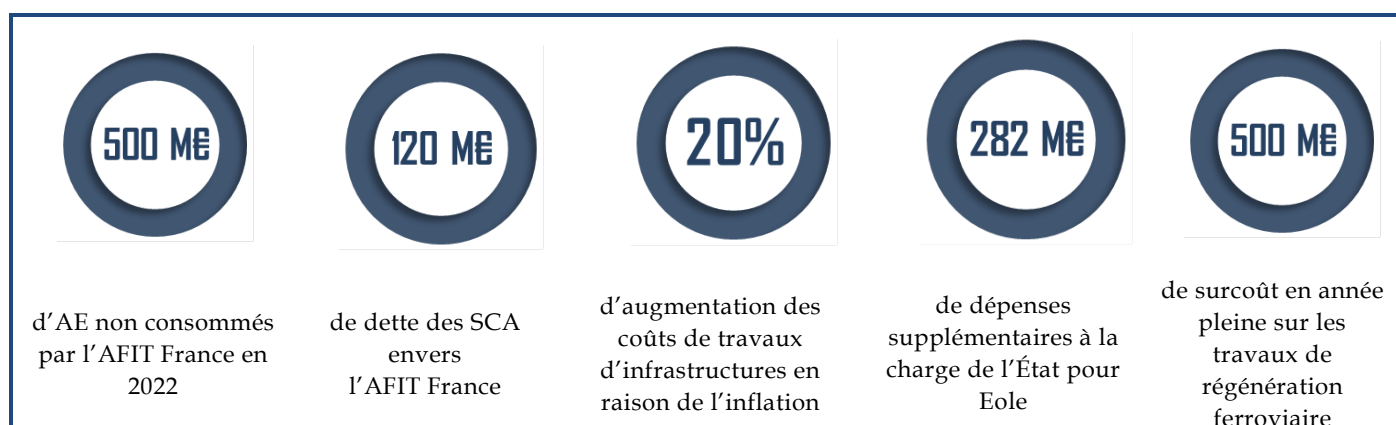
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Toutefois, **au regard des révisions à la baisse récurrentes des budgets de l'AFIT France en cours d'année, les rapporteurs considèrent que ce montant reste aujourd'hui bien théorique.** Ils saluent néanmoins la hausse de 660 millions d'euros pour 2023 du plafond d'affectation d'accise sur les énergies (ancienne TICPE) qui consolide un panier de recettes qui reste néanmoins encore trop volatile. **Les rapporteurs spéciaux sont par ailleurs scandalisés par le comportement des sociétés d'autoroutes (SCA) qui, du fait d'un contentieux avec l'État sur l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) ont littéralement pris en otage l'AFIT France en refusant de lui verser une contribution de 60 millions d'euros qu'elle lui doit chaque année. Le cumul des sommes ainsi dues à l'AFIT France depuis 2021 s'élève à 120 millions d'euros.**



## II. DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES MENACÉES PAR L'INFLATION

**Le contexte d'inflation**, en particulier s'agissant des prix de l'énergie, affecte déjà le secteur des transports. **Le financement des infrastructures de transport est particulièrement exposé** et la capacité à maintenir des trajectoires d'investissements ambitieuses à moyen-terme est sérieusement remise en cause. **L'augmentation des index de travaux publics est souvent supérieure à 20 %**. **Les rapporteurs considèrent cette situation comme très préoccupante pour l'avenir** de nos infrastructures de transport. Il serait dramatique que ce contexte affaiblisse encore davantage leur financement et **la nouvelle trajectoire d'investissements pour la période 2023-2027** qui doit être présentée au Parlement après l'aboutissement des travaux du COI **devra absolument tenir compte de cet enjeu déterminant** pour l'avenir et la pérennité du secteur des transports.



## III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » ÉVOLUENT PEU

Les crédits du programme 203 (4 milliards d'euros) sont globalement stables en 2023. À la faveur notamment de la poursuite de l'augmentation des fonds de concours de l'AFIT France (615 millions d'euros), les rapporteurs spéciaux notent que les crédits alloués à l'entretien du **réseau routier national non concédé** devraient respecter l'objectif fixé par la LOM. Plus de **950 millions d'euros** de crédits sont ainsi proposés en 2023. Il est à noter qu'en cours de gestion 2022, près de 1,8 milliards d'euros en AE et 460 millions d'euros en CP, principalement pour prévoir le financement de la nouvelle convention d'exploitation des intercités et d'aides exceptionnelles en faveur des transports routier et ferroviaire de marchandises.

Après la signature d'une nouvelle convention avec la SNCF (pour 1,7 milliard d'euros), en 2023, les contributions de l'État au financement des **lignes intercités** devraient s'établir à **288 millions d'euros**. Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement dans le cadre de la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, le présent projet de loi de finances **proroge les nouvelles aides à l'exploitation du secteur du fret ferroviaire** instaurées en 2021. Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette prorogation était absolument indispensable. Cependant aujourd'hui, ils craignent que la **crise des prix de l'énergie**, qui frappe durement les opérateurs, ne les rendent insuffisantes. Les opérateurs anticipent des **surcoûts d'environ 400 millions d'euros** en 2023. **Un mécanisme de soutien public sera indispensable** si l'on veut que l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 reste une ambition crédible. Les rapporteurs spéciaux soulignent par ailleurs que la relance du fret ferroviaire, ne pourra faire l'impasse sur des **investissements ambitieux de plus de 10 milliards d'euros d'ici 2030**. À ce titre, ils ne peuvent que vivement regretter que, parmi ses nombreuses insuffisances, le nouveau « contrat de contre-performance » de SNCF Réseau soit si peu tourné vers le fret.

#### IV. DU FAIT D'INVESTISSEMENTS TRÈS INSUFFISANTS ET GRAVEMENT MENACÉ PAR L'INFLATION, L'AVENIR DU RÉSEAU FERROVIAIRE NATIONAL EST PLUS QUE JAMAIS PRÉOCCUPANT

Comme ils ont pu le souligner dans leur rapport d'information présenté en février dernier, **les rapporteurs spéciaux sont très préoccupés par l'avenir du réseau ferroviaire national. Les investissements dans sa régénération sont notoirement insuffisants**. Tout le monde s'accorde à dire qu'il faudrait y consacrer au moins un milliard d'euros de plus par an **pour ne serait-ce que le remettre à niveau et interrompre la trajectoire de dégradation que le nouveau contrat de performance, ou plutôt de « contre-performance » de SNCF Réseau entérine noir sur blanc**. Les rapporteurs spéciaux s'attendaient à un signe en faveur de cette **régénération** dans le projet de loi de finances pour 2023 mais ils ne l'ont pas trouvé. Le Gouvernement renvoie désormais aux futurs travaux du COI et à la nouvelle trajectoire d'investissement dans les transports qui doit être proposée au Parlement au premier semestre 2023. **L'inquiétude des rapporteurs spéciaux a été cependant renforcée par le manque d'ambition d'une déclaration récente du ministre des transports qui n'entend poursuivre qu'un objectif de maintien du niveau actuel extrêmement dégradé du réseau ferroviaire national**. Cependant, force est de constater qu'aujourd'hui, **même cet objectif apparaît irréaliste**.

**Le contexte d'inflation** qui se traduit par une hausse significative du coût des matériaux nécessaires à la régénération rend l'équation plus périlleuse encore. **SNCF Réseau évalue les surcoûts liés à l'inflation à environ 500 millions d'euros en année pleine.** Si la trajectoire d'investissements en euros courants du contrat de performance de SNCF Réseau était maintenue, **les conséquences sur l'état du réseau seraient dramatiques. Aussi les rapporteurs appellent-ils l'État à réviser d'urgence le contrat de performance de SNCF Réseau.**

S'ils considèrent que la régénération des voies ferrées demeure la priorité absolue, **les rapporteurs spéciaux regrettent très vivement, qu'en France,** à la différence de nos partenaires européens, **les indispensables programmes de modernisation du réseau ne sont ni financés, ni sérieusement programmés.** Cette situation est d'autant plus **incompréhensible** que les deux principaux programmes de modernisation du réseau, la commande centralisée du réseau (CCR) et l'ERTMS, sont **susceptibles de générer d'importants gains d'efficience** et d'améliorer grandement la performance du réseau ferroviaire. Les enjeux de financement de ces deux programmes sont massifs et supposent un accompagnement financier. Les coûts de déploiement en France de ces programmes pourraient s'élever à 15 milliards d'euros pour la CCR et 20 milliards d'euros pour l'ERTMS. Pour les rapporteurs spéciaux, **cette situation n'est pas acceptable et doit rapidement être résolue faute de quoi le réseau français pourrait irrémédiablement décrocher.**

## **V. LE PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHES ET AQUACULTURE » VOIT SON PÉRIMÈTRE S'ÉLARGIR**

À périmètre constant, les crédits du programme 205 affichent une grande stabilité. En 2023, concernant ce programme, les nouveautés sont plutôt à rechercher dans les **évolutions de son périmètre et de sa maquette.** Pour traduire budgétairement la **création de direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA),** issue de la fusion de la direction des affaires maritimes (DAM) et de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), **le périmètre du programme 205 est étendu aux pêches maritimes et à l'aquaculture** dont les crédits sont désormais retracés à l'action 07. Au sein même du programme, une nouvelle action 08 a été créée pour isoler les crédits alloués au fonds d'intervention maritime.

**Les rapporteurs considèrent que si les budgets dont ils sont chargés du suivi peuvent sembler satisfaisants en apparence, la réalité est toute autre puisqu'ils ne préparent pas l'avenir et ignorent totalement les conséquences du choc inflationniste.**

**Réunie le mercredi 16 novembre 2022, 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 ses amendements.**

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision.**

*Au 10 octobre 2022, date limite fixée par la LOLF, 70 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.*

## PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

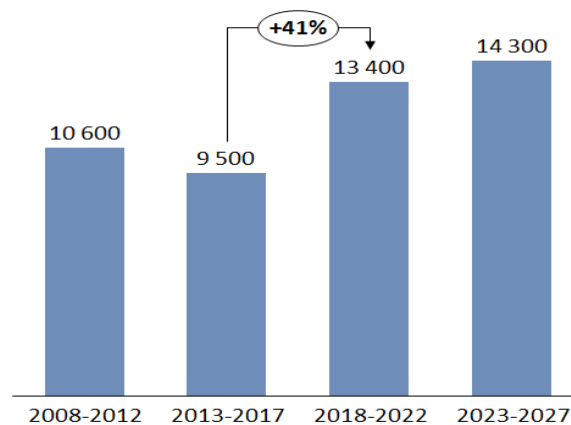
I. ALORS QUE LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE ONT ÉTÉ LA BOUÉE DE SAUVETAGE DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT PRÉVUE PAR LA LOM, LE PANIER DE RECETTES DE L'AFIT FRANCE DEMEURE TROP SENSIBLE À LA CONJONCTURE

### A. LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT PRÉVUE PAR LA LOM DÉPEND DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE L'AFIT FRANCE

La programmation financière pluriannuelle annexée à la loi d'orientation des mobilités (LOM) a fixé une **trajectoire décennale d'investissements en matière d'infrastructures de transport** qui prévoit que l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFIT France) soit dotée de **13,4 milliards d'euros** sur la période 2018-2022, soit près de **2,7 milliards d'euros par an** en moyenne, puis de **14,3 milliards d'euros** sur la période 2023-2027, presque **2,9 milliards d'euros par an**.

#### Financements quinquennaux de l'AFIT France (2008-2027)

(en millions d'euros)

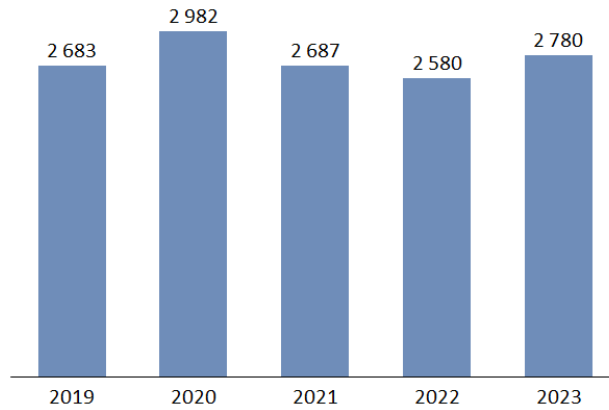


Source : commission des finances

Ces financements prévisionnels sont nettement supérieurs aux **9,5 milliards d'euros** reçus par l'AFIT France au cours de la période **2013-2017**.

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

(en millions d'euros)

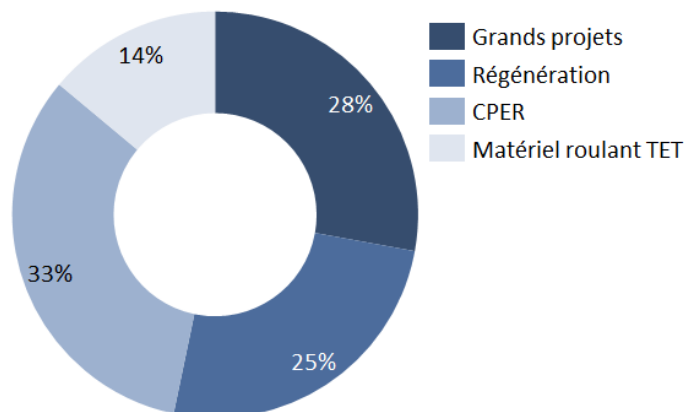


Source : commission des finances d'après l'article 2 de la LOM

Sur les 13,4 milliards que l'État doit consacrer aux infrastructures de transports sur la période 2018-2022 :

- **3,4 milliards** ont pour objet de financer **des projets** déjà engagés, voire même déjà mis en service ;
- **3,1 milliards** sont destinés à la **régénération des réseaux** existants ;
- **4 milliards** doivent contribuer à financer les **contrats de projet État-Régions (CPER)** ;
- **1,7 milliard** sont consacrés au renouvellement du **matériel roulant des trains d'équilibre du territoire (TET)**.

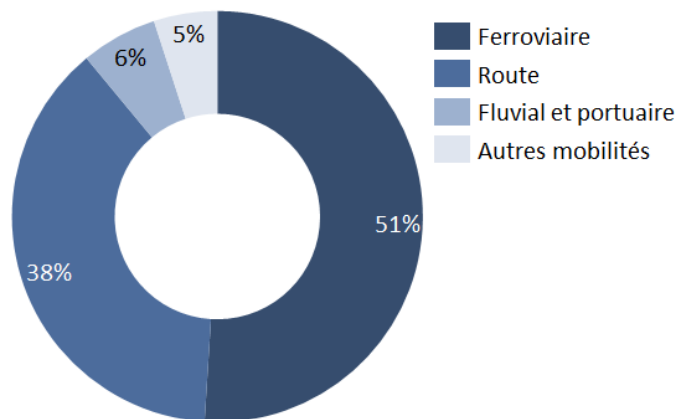
### Répartition par nature des investissements de l'AFIT France sur la période 2018-2022



Source : commission des finances

Le graphique ci-dessous décrit la répartition des investissements de l'AFIT France sur la période 2018-2022 par mode de transports.

**Répartition des investissements de l'AFIT France par mode de transports sur la période 2018-2022**



Source : commission des finances

Conformément aux dispositions de la LOM, **une réactualisation de la trajectoire pluriannuelle** d'investissements financés par l'AFIT France devra être **proposée au Parlement d'ici mi-2023**. À cet effet, le **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** a été réinstallé, et doit remettre ses propositions au Gouvernement d'ici la fin de l'année.

***B. S'IL RESTE TROP SENSIBLE À LA CONJONCTURE, LE PANIER DE RESSOURCES AFFECTÉES À L'AFIT FRANCE ÉVOLUE POSITIVEMENT EN 2023 AVEC UNE MAJORATION DU PLAFOND D'AFFECTATION DE L'ACCISE SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (ANCIENNE TICPE)***

Le financement par l'État des infrastructures de transports repose largement sur une agence, l'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 ».

Adopter et sécuriser une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports revient ainsi, avant toute chose, à fixer le montant du budget de l'AFIT France pour les années à venir et à s'assurer qu'elle dispose de recettes suffisantes et sur le niveau desquelles elle bénéficie d'une véritable visibilité.

### **L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France)**

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) est un établissement public administratif de l'État créé en 2004<sup>1</sup> dont la tutelle est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM).

Elle est administrée par un conseil d'administration composé de douze membres comprenant six représentants de l'État, un député, un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée.

Pour son fonctionnement, elle dépend entièrement de la DGITM. L'AFIT France est ce que l'on appelle « un opérateur transparent »<sup>2</sup>, une simple caisse de financement dont les décisions engagent directement l'État.

Comme le rappelait le projet annuel de performances pour 2019, « à partir de 2006, notamment à la suite de l'extension de son domaine d'intervention au financement des contrats de projets État-régions, l'AFIT France est devenue l'acteur privilégié du financement de l'ensemble des infrastructures de transport (hors domaine aérien). Son champ d'intervention ne se limite donc pas aux grands projets d'infrastructures d'intérêt national, mais inclut les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux, et, pour les transports collectifs de personnes, les projets portés par les communautés d'agglomération ».

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

Source : commission des finances du Sénat

#### **1. Si le plafond d'affectation de l'accise sur les produits énergétiques augmente sensiblement en 2023, l'AFIT France reste prisonnière d'un conflit entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute**

Les recettes de l'AFIT France sont constituées par différentes taxes affectées, dont certaines ont été fortement impactées ces dernières années par les conséquences de la crise sanitaire.

Depuis 2015, le budget de l'AFIT France est essentiellement financé par l'affectation d'une partie du produit de l'accise sur les produits énergétiques (l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE). La loi de finances initiale pour 2022 avait diminué le plafond d'affectation à 1,2 milliard d'euros. Pour 2023, l'article 15 du

<sup>1</sup> Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

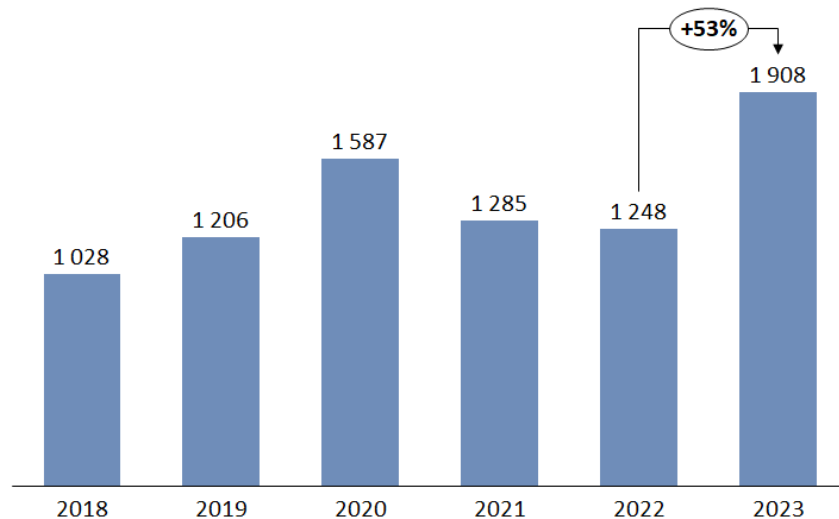
<sup>2</sup> AFIT FRANCE, Rapport d'activité 2015, octobre 2016.



présent projet de loi de finances prévoit d'**augmenter de plus de 50 %** (soit 660 millions d'euros) ce plafond pour le porter à **1,9 milliard d'euros**.

**Évolution du plafond du produit de TICPE  
affecté en lois de finances à l'AFIT France (2018-2023)**

(en millions d'euros)



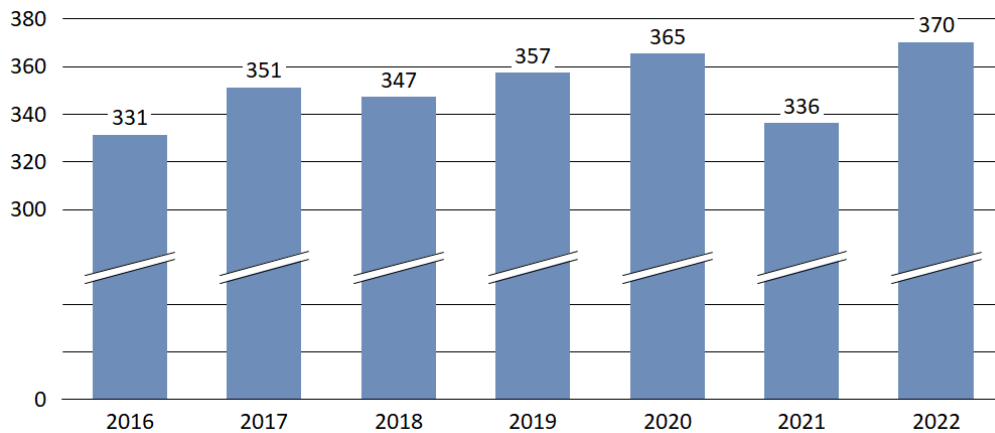
Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

Assis sur le chiffre d'affaire de l'année précédente, le produit de la **redevance domaniale**<sup>1</sup> versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) a atteint 336 millions d'euros en 2021, en recul de 26 millions d'euros par rapport au montant initialement attendu et de 29 millions d'euros par rapport à 2020. Cette diminution s'explique, avec une année de décalage, par les répercussions de la crise sanitaire, notamment en raison des restrictions de déplacements, sur le transport routier. **En 2022 comme en 2023**, son montant est évalué à **370 millions d'euros**.

<sup>1</sup> La redevance domaniale est la redevance pour occupation du domaine publique 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<sup>er</sup> juillet et le 30 juin.

### Évolution de la redevance domaniale affectée à l'AFIT France (2016-2022)

(en millions d'euros)

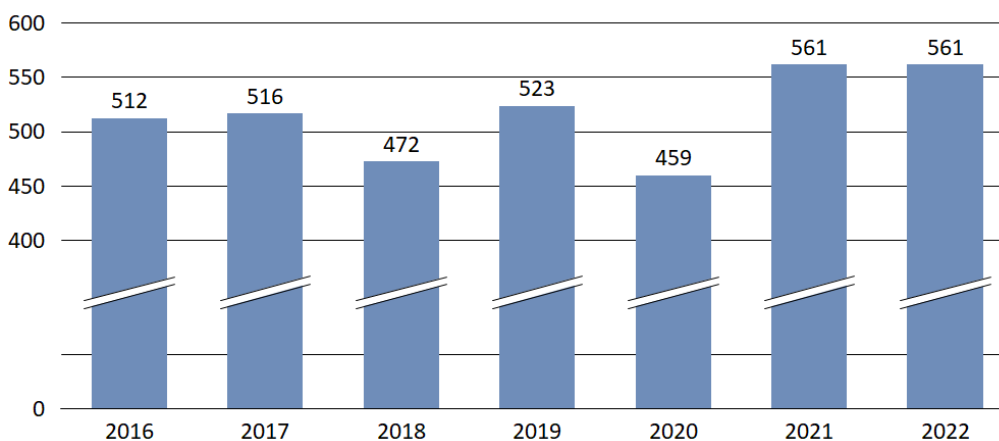


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFIT FRANCE

Après une forte baisse en 2020 due aux conséquences de la crise sanitaire, les **recettes de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**<sup>1</sup> acquittée par les SCA, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, se sont **redressées en 2021 pour s'établir à 561 millions d'euros**, un montant similaire étant attendu en 2022 comme en 2023.

### Évolution du montant de taxe d'aménagement du territoire (TAT) affecté à l'AFIT France (2016-2022)

(en millions d'euros)



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

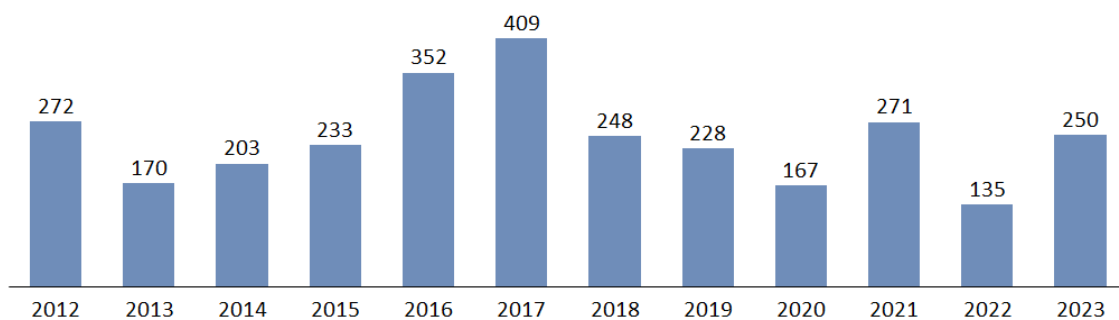
<sup>1</sup> Cette taxe est prévue à l'article 302 bis ZB du code général des impôts.

Une partie du **produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national est également reversée à l'AFIT France. Ces recettes sont elles aussi **sujettes à d'importantes fluctuations** et, **en 2020 comme en 2021, les modalités de leur affectation ont été révisées afin de les rendre plus favorables à l'AFIT France** pour compenser en partie le déficit constaté sur le rendement des autres ressources de l'agence. Alors que **l'AFIT France attendait 250 millions** de recettes liées au produit des amendes radars **en 2022**, le quatrième budget rectificatif pour cet exercice adopté par l'agence le 19 octobre dernier fait état d'une **diminution très sensible de la prévision**. L'AFIT France ne devrait ainsi percevoir que **135 millions d'euros, soit une baisse de 115 millions d'euros et près de 50 %** par rapport à la prévision initiale. Une disposition du projet de loi de finances rectificative pour 2022 prévoit cependant de réviser les modalités d'affectation des amendes radar pour allouer 7 millions d'euros supplémentaires à l'AFIT France.

Pour 2023, les estimations établies dans le projet de loi de finances font état d'un montant de **250 millions d'euros** mais les rapporteurs spéciaux constatent que chaque année la prévision initiale s'avère très surestimée par rapport au rendement effectif des amendes radars. Ce défaut récurrent d'estimation de cette recette nuit à l'indispensable visibilité de l'agence sur ses ressources et implique des ajustements conjoncturels purement budgétaires en fin de gestion qui sont en parfaitement incohérents avec la dimension pluriannuelle des opérations d'investissements structurelles financées par l'AFIT France.

#### Évolution des recettes d'amendes radars affectées au budget de l'AFIT France (2012-2023)

(en millions d'euros)



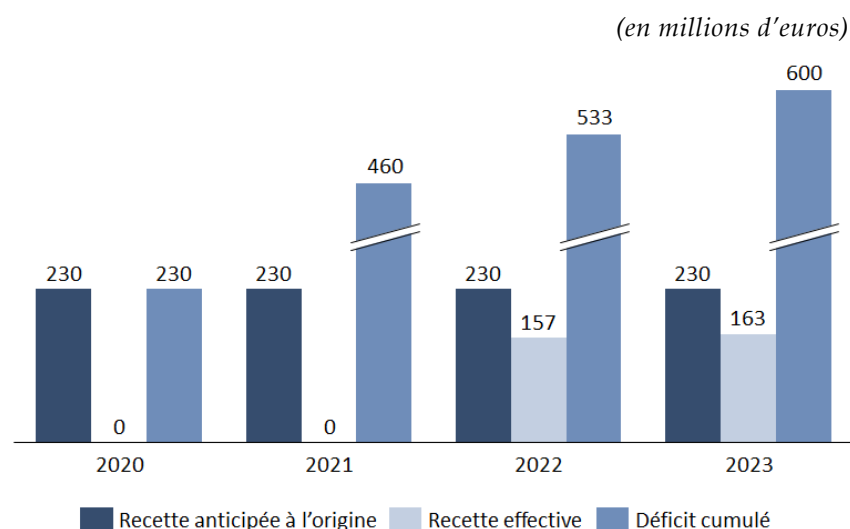
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La dernière ressource importante qui alimente le budget de l'AFIT France est 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). Désormais, 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 ».

En 2020, comme en 2021, en raison de la crise historique du transport aérien et de l'effondrement sans précédent du trafic qui en a résulté, l'AFIT France n'a perçu aucune recette issue de cette contribution alors qu'elle devait lui rapporter 230 millions d'euros par an. Sur ces deux années, le déficit de recettes de l'AFIT France sur cette seule taxe affectée a donc atteint 460 millions d'euros.

Du fait de la reprise du trafic aérien, 2022 sera la première année au cours de laquelle l'AFIT France se verra affecter une part du tarif de solidarité appliqué à la taxe sur le transport aérien de passager. Le quatrième budget rectificatif de l'AFIT France évalue à 157 millions d'euros les recettes que devrait percevoir l'agence au titre de cette taxe en 2022, soit un montant nettement supérieur aux estimations réalisées en loi de finances initiale pour 2022 (91 millions d'euros). Toutefois, les rapporteurs spéciaux notent que le tome I de l'annexe au présent projet de loi de finances sur les évaluations des voies et moyens est moins optimiste puisqu'il évalue ce montant à 110 millions d'euros en 2022 et 163 millions d'euros en 2023.

#### Évolution des recettes issues de l'éco contribution sur le transport aérien (2020-2023)



Source : commission des finances du Sénat

Habituellement, l'AFIT France percevait également depuis 2015 une **contribution volontaire exceptionnelle des SCA** pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée des concessions. 100 millions d'euros avaient été versées chaque année à l'AFIT France de 2015 à 2017 et le reliquat devait être versé progressivement jusqu'en 2030. **L'AFIT France** avait perçu 57,5 millions d'euros en 2020 au titre de cette contribution et en **attendait environ 60 millions d'euros en 2021 et en 2022.**

Toutefois, **depuis 2021, les SCA, engagées dans un contentieux avec l'État** au sujet de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), **refusent de s'acquitter de la contribution qu'elles doivent à l'AFIT France. Victime collatérale** de ce conflit, l'AFIT France a ainsi déjà dû faire face à **un déficit de recettes de 120 millions d'euros.** Le quatrième budget rectificatif de l'agence a ainsi récemment pris acte du fait qu'elle ne percevrait aucune recette de cette contribution en 2022. D'après les informations qu'ils ont pu recueillir, les rapporteurs spéciaux ont **peu d'espoir que les SCA s'acquittent des sommes qu'elles doivent à l'AFIT France en 2023.**

#### **Le contentieux entre l'État et les SCA qui se répercute sur les ressources de l'AFIT France**

Suite à l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) 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 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.

À ce jour, les SCA ont introduit deux contentieux juridictionnels :

- l'un devant le tribunal administratif de Paris aux fins d'être compensées des effets de l'indexation de la TAT,
- l'autre devant le tribunal judiciaire de Nanterre<sup>1</sup> 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.

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

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

Comme ils l'avaient déjà signalé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, **les rapporteurs spéciaux constatent que l'AFIT France, extérieure à ce contentieux, en est la principale victime collatérale.** Ils considèrent **inadmissible que l'agence fasse les frais de ce conflit. Il est impératif que ce contentieux se dénoue et que l'AFIT France reçoive l'ensemble des financements qui lui sont dus.**

Ce contentieux entre l'État et les SCA s'inscrit plus largement dans **la perspective d'arrivée à échéance des concessions autoroutières et des orientations stratégiques qui devront être prises par les pouvoirs publics à cette occasion.** Cette question majeure pour l'avenir de nos infrastructures routières mérite que le Parlement lui accorde une attention toute particulière et **donnera lieu prochainement à des investigations renforcées de la part des rapporteurs spéciaux.**

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

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Estimations 2022	PLF 2023
Taxe d'aménagement du territoire	512	516	472	523	459	561	561	561
Redevance domaniale	331	351	347	357	365	336	370	370
Amendes radars	352	409	248	228	167	271	135	250
TICPE	763	1 124	1 028	1 206	1 587	1 285	1 248	1 908
Ecocontribution billets d'avion	-	-	-	-	-	-	157	163
Plan de relance autoroutier	100	0	100	60	58	-	-	61
Produits exceptionnels	-	-	35	89	3	-	1	-
Dotation budgétaire « Marseille en grand »	-	-	-	-	-	-	32	-
Subvention de l'État	-	-	-	-	250	100	-	-
<b>Total</b>	<b>2 058</b>	<b>2 400</b>	<b>2 231</b>	<b>2 462</b>	<b>2 888</b>	<b>2 553</b>	<b>2 504</b>	<b>3 313</b>

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

S'ils se félicitent de l'augmentation du plafond d'affectation d'accise sur les produits énergétiques en 2023, les rapporteurs spéciaux continuent de déplorer le fait que les autres ressources du panier de recettes affectées à l'AFIT France ont un rendement très incertain et volatile en décalage avec le caractère certain et prévisible des dépenses de l'agence. Par ailleurs, les 3 313 millions d'euros de ressources hors plan de relance anticipées seront très vraisemblablement une nouvelle fois amputés des 61 millions d'euros prévus au titre de la contribution des SCA.

**2. Si l'AFIT France devrait respecter la trajectoire d'investissements prévue par la LOM en 2023, la baisse récurrente en gestion des dépenses d'investissement initialement programmées est préoccupante**

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, la programmation pluriannuelle des investissements dans les infrastructures de transport inscrite à l'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit **13,4 milliards d'euros de crédits de paiement** pour l'AFIT France pour la période 2018-2022, dont la répartition est présentée dans le tableau ci-après.

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

(en millions d'euros courants)

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)
	2 464,9 (réalisés)	2 824,1 (réalisés)	3 051 (réalisés)	3 319 (prévus avec le plan de relance)	3 811 (prévus avec le plan de relance)

Source : article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)

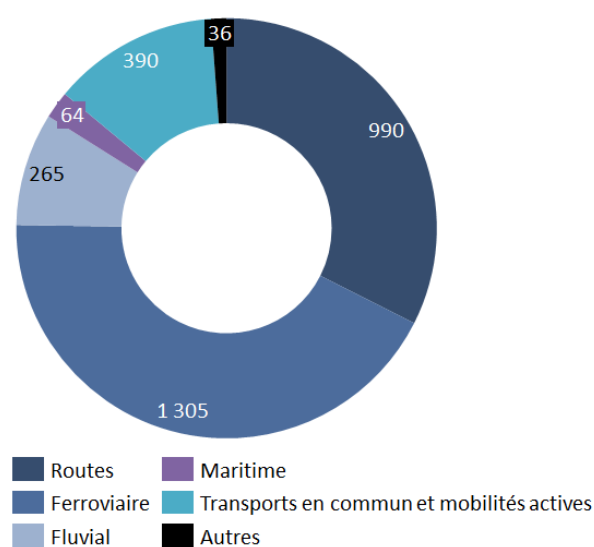
En 2019, en raison de recettes d'amendes radars nettement plus faibles que prévues **les dépenses de l'AFIT France** avaient été **inférieures de 218 millions d'euros à l'objectif** prévu par la LOM.

En 2020, du fait d'un déficit de recettes lié à la crise sanitaire, la trajectoire de la LOM n'a pas pu être respectée non plus. Sur cet exercice, le budget de l'AFIT FRANCE était **inférieur de 158 millions d'euros** à l'engagement, soit 5 %.

En 2021, comme ils ont pu le signaler dans leur rapport sur le projet de loi de règlement des comptes pour 2021, les rapporteurs spéciaux soulignent que ce n'est qu'à la faveur des 514 millions d'euros de crédits du plan de relance que la trajectoire de la LOM a pu être tenue par l'AFIT France. Ils déplorent également que les dépenses réellement exécutées par l'agence au cours de l'exercice 2021 aient été inférieures de près de 340 millions d'euros aux prévisions initiales.

### Répartition par mode de transport des dépenses de l'AFIT FRANCE en 2021

(en millions d'euros)



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

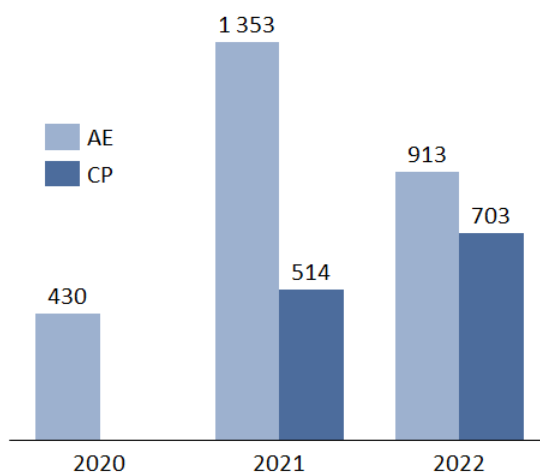
L'AFIT France joue un rôle majeur dans la répartition des crédits du plan de relance dédiés aux infrastructures de transport. Elle en gère 3,1 milliards d'euros<sup>1</sup> qui occupent une place importante dans son budget. À la fin de l'année 2022, tous les crédits issus du plan de relance devraient avoir été engagés par l'AFIT France à l'exception des crédits ouverts au titre du quatrième appel à projet relatif aux transports collectifs en site propre (TCSP), des investissements liés à des projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales et qui souffrent d'une sous-consommation chronique. Les crédits engagés par l'AFIT France au titre du plan de relance à la fin de l'année 2022 devraient ainsi atteindre 2,7 milliards d'euros.

<sup>1</sup> Sur les 7 milliards d'euros dédiés au secteur des transports.



### Calendrier prévisionnel d'exécution des crédits du plan de relance gérés par l'AFIT France entre 2020 et 2022

(en millions d'euros)



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

Pour 2022, le quatrième budget rectificatif de l'AFIT France prévoit **3 801 millions d'euros d'AE** et **3 319 millions d'euros de CP** dont respectivement **913 millions d'euros** et **703 millions d'euros** au titre des crédits provenant du plan de relance. **Les rapporteurs spéciaux regrettent qu'encore une fois, les dépenses d'investissement effectives soient en net retrait par rapport au budget initial** (de 500 millions d'euros en AE et de 257 millions d'euros en CP).

Ces sous-consommations ne s'expliquent pas cette année par un déficit de recettes mais bien par le **retard pris par certains chantiers** pour lesquels il apparaît que les **promesses ambitieuses des maîtres d'ouvrages avaient été largement trop optimistes**. **Les projets financés par le plan de relance** apparaissent comme les principaux concernés, **les investissements dans les lignes capillaires de fret ferroviaire** ayant été les plus affectés par la sous-consommation constatée en 2022.

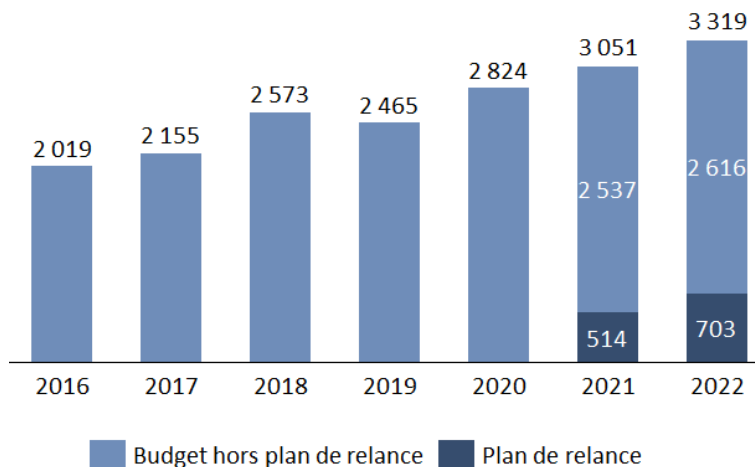
Une autre explication provient du fait que **les appels de fonds des collectivités concernant les appels à projets relatifs aux transports collectifs en site propre (TCSP)** s'avèrent structurellement très inférieurs aux prévisions.

**Les rapporteurs spéciaux s'étonnent de ces sous-consommations et regrettent qu'alors que les besoins d'investissements dans les infrastructures de transports sont considérables l'on ne parvienne pas à consommer l'ensemble des crédits que l'on entend y consacrer.**

Ils estiment par ailleurs que **l'AFIT France, comme elle le reconnaît elle-même, doit parvenir à mieux suivre la réalisation des projets** qu'elle finance et, ainsi, à réaliser **des évaluations de dépenses plus précises.**

## Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2022

(en millions d'euros)



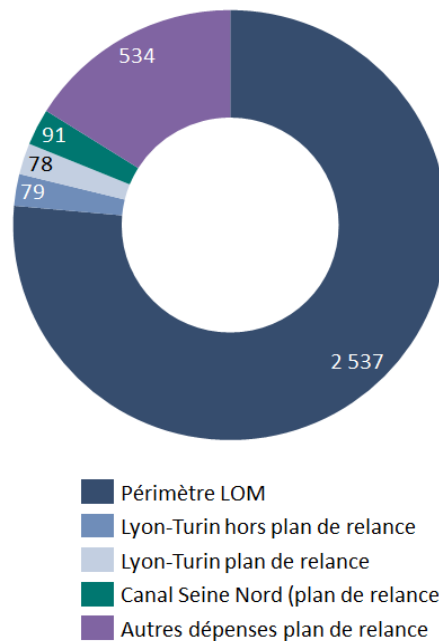
Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Ils regrettent aussi de constater qu'une nouvelle fois, en 2022, la trajectoire d'investissements de la LOM ne devrait être tenue qu'à la faveur des crédits du plan de relance dans la mesure où, hors plan de relance, les dépenses effectivement réalisées devraient atteindre **2 616 millions d'euros**, montant duquel il convient de retraiter les **79,2 millions d'euros de crédits** qui relèvent de financements hors plan de relance en faveur du **projet ferroviaire Lyon-Turin** qui n'était pas prévu dans la trajectoire de la LOM. Aussi, **en 2022, sur le strict périmètre prévu par la LOM et hors financements issus du plan de relance**, les investissements effectifs de l'AFIT France devraient s'établir à **2 537 millions d'euros**, soit un montant **inférieur de 43 millions d'euros à la trajectoire de la LOM**.

De surcroît, les rapporteurs spéciaux ont également appris que la **contribution de l'État à la couverture des surcoûts constatés sur le projet Eole** de prolongement du RER E vers l'ouest, assurée par l'AFIT France, s'élèvera à **282 millions d'euros** (engagés par l'agence dès 2022) versés sur deux années et demi et dont **125 millions d'euros ont déjà été payés en 2022**. En outre, les rapporteurs spéciaux savent que **des négociations** se poursuivent avec le maître d'ouvrage et les collectivités pour la **compensation de probables nouveaux surcoûts**. Ces nouvelles dépenses pèseront sur la future trajectoire d'investissements de l'AFIT France.

## Répartition des dépenses prévisionnelles 2022 de l'AFIT France

(en millions d'euros)

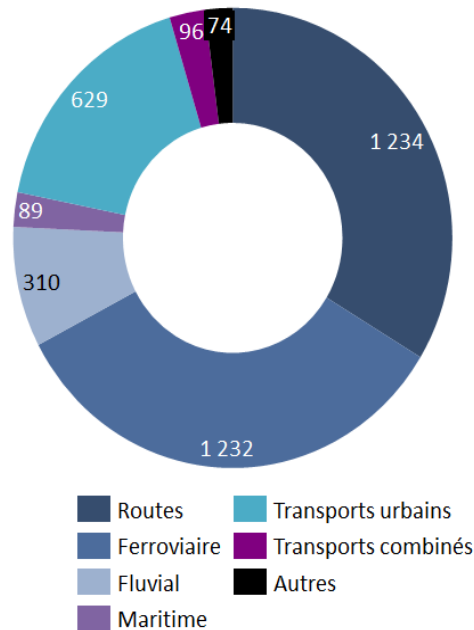


Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs et le quatrième budget rectificatif de l'AFIT France pour 2022

Même si le **budget de l'AFIT France** doit être  **voté en conseil d'administration à la fin de l'année**, les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux donnent un aperçu de la **répartition par modes de transports de 3 664 millions d'euros des 3 811 millions d'euros** de dépenses prévues par l'agence **en 2023**. **Les 150 millions d'euros restants, ajoutés au budget** prévisionnel de l'AFIT France **pour tenir compte de nouveaux besoins qui devraient être identifiés par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)**, n'ont pas encore été ventilés. Néanmoins, le ministre chargé des transports a récemment annoncé que ces crédits pourraient être fléchés vers la régénération du réseau ferroviaire et les CPER.

### Répartition prévisionnelle par modes de transports des dépenses de l'AFIT FRANCE en 2023

(en millions d'euros)



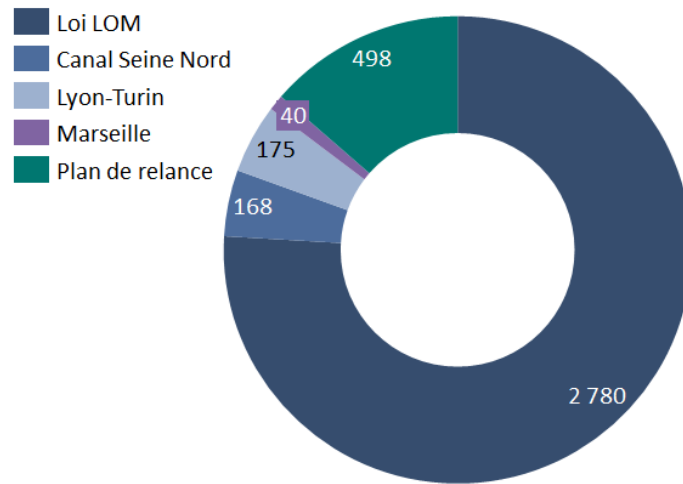
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les 3 664 millions d'euros de dépenses prévisionnelles de l'AFIT France en 2023 devraient se répartir entre :

- les **2 780 millions d'euros** d'investissements prévus par la LOM ;
- des investissements relatifs à la **contribution de l'État au canal Seine nord Europe**, pour 168 millions d'euros, et à l'opération ferroviaire **Lyon-Turin** à hauteur de **175 millions d'euros** ;
- **40 millions d'euros** destinés au programme « **Marseille en grand** » ;
- et des crédits du **plan de relance** pour **498 millions d'euros**, qui devraient être principalement consacrés aux transports urbains (201 millions d'euros) ainsi qu'aux infrastructures ferroviaires (127 millions d'euros) et routières (91 millions d'euros).

## Dépenses prévisionnelles de l'AFIT FRANCE en 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses de l'AFIT-France au questionnaire des rapporteurs

Les rapporteurs spéciaux insistent sur **l'absolue nécessité que l'État alloue à l'AFIT France les financements nécessaires pour assurer le financement des opérations** relatives au canal Seine nord Europe, à la ligne Lyon-Turin ou au programme « Marseille en Grand » autant de projets **qui n'étaient pas intégrés aux projections de la LOM** et qui étaient susceptibles de menacer la trajectoire d'investissement prévue par cette dernière.

### La liaison ferroviaire Lyon-Turin

**Les gouvernements français et italien** ont entamé les discussions sur la création d'une liaison ferroviaire entre Lyon et Turin en janvier 2001. Les **accords de financement** trouvés **en février 2015** ont permis d'en préciser les contours. **L'État français cofinance deux des trois sections du projet, la section française et la section transfrontalière.**

Les autorités françaises se sont engagées à définir les modalités de réalisation de **la section nationale** pour un coût de **5 milliards d'euros d'ici 2023**. La moitié du projet pourrait être financée par le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**. Les **2,5 milliards d'euros** restants doivent être financés par **l'État (1,6 milliard d'euros) et par les collectivités locales (1 milliard d'euros)**.

**L'État cofinance la société TELT<sup>1</sup>** en charge du déploiement du **projet transfrontalier** dont le coût total est estimé à **8,3 milliards d'euros<sup>2</sup>**. **La section transfrontalière est financée à 42,1 % par la France et à 57,9 % par l'Italie**, après déduction de la **contribution européenne** qui subventionne la partie études à hauteur de 50 % et la réalisation à hauteur de 40 %. Une revalorisation du mécanisme d'interconnexion européen est en cours de discussion à Bruxelles. **L'État, par le biais de l'AFIT FRANCE, a déjà apporté 1,4 milliard d'euros sur les 2,15 milliards d'euros prévus par les accords de financement.** Ce montant final pourrait être revu à la baisse si les négociations européennes aboutissent.

*Source : commission des finances du Sénat*

### Canal Seine-Nord Europe

Le canal Seine-Nord Europe a pour ambition d'être le trait d'union entre la Seine et le réseau fluvial de l'Europe du Nord à horizon 2028. Il a été déclaré d'utilité publique en 2008 lors du Grenelle de l'environnement et doit relier Compiègne et Aubencheul-au-bac grâce à un canal de 170 kilomètres de long. La gestion administrative et financière du projet est confiée aux collectivités locales des Hauts-de-France.

Ce projet dont le **coût total** est évalué à **5 milliards d'euros** est **subventionné à hauteur de 2,1 milliards d'euros par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)<sup>3</sup>**.

**Un accord de financement entre l'État et les collectivités locales** a été entériné le **22 novembre 2019 pour financer les 2,2 milliards restants**. **L'État s'est engagé à subventionner le projet, via l'AFIT FRANCE, à hauteur de 1,1 milliards d'euros.** Les collectivités se sont engagées pour le même montant<sup>4</sup>.

*Source : commission des finances du Sénat*

<sup>1</sup> Tunnel Euralpin Lyon-Turin, détenue à part égale l'État français et par Ferrovie dello stato italiana.

<sup>2</sup> En euros de 2012.

<sup>3</sup> Subvention à hauteur de 50 % du montant des études des travaux et à hauteur de 40 % du montant des travaux.

<sup>4</sup> Réparti entre la région Hauts-de-France (383 millions d'euros), la région Île-de-France (110 millions d'euros), le département du Nord (217 millions d'euros), le département du Pas-de-Calais (141 millions d'euros), le département de l'Oise (108 millions d'euros), le département de la Somme (76 millions d'euros) et d'autres collectivités (63 millions d'euros).

### **3. Le montant des restes à payer de l'AFIT France augmente en raison du plan de relance**

Le financement des infrastructures de transport se caractérise par sa pluri-annualité. Qu'il s'agisse de l'État ou de l'AFIT FRANCE, les projets engagés une année font l'objet de décaissements réguliers les années suivantes tout au long de leur réalisation. Aussi, l'AFIT FRANCE doit-elle faire face à des engagements passés pour des montants particulièrement significatifs. Selon les estimations de l'agence, **à la fin de l'année 2022**, le montant de ses restes à payer s'élèverait à environ **14,8 milliards d'euros, en hausse de 900 millions d'euros** par rapport au 31 décembre 2021.

#### **C. LE SPECTRE DE L'INFLATION MENACE LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

**Le contexte d'inflation, en particulier s'agissant des prix de l'énergie, affecte déjà et menace d'affecter très sérieusement dans les années à venir s'il se prolonge, le secteur des transports. Le financement des infrastructures de transport n'est pas épargné et la capacité à maintenir des trajectoires d'investissements ambitieuses à moyen-terme est remise en cause.**

Il est ainsi constaté **une évolution extrêmement rapide des index de travaux publics (TP)** qui servent à calculer la révision des prix des marchés. Il apparaît que l'évolution du coût d'une opération moyenne routière avoisine les 15 % entre le mois de janvier 2020 et l'automne 2022. L'index relatif aux chaussées a progressé de 24 % sur cette période. Les projections actuelles prévoient de nouvelles évolutions à la hausse pour ces index en 2023 et dans les années à venir.

S'agissant des **investissements sur le réseau ferroviaire, la crise des prix de l'énergie affecte significativement le coût des matériaux.** Concernant les travaux de **régénération du réseau ferroviaire, d'ores et déjà sous-financés à hauteur d'un milliard d'euros (voir *infra*), SNCF Réseau évalue les surcoûts liés à l'inflation à environ 500 millions d'euros en année pleine.** Si la trajectoire d'investissements en euros courants du contrat de performance de SNCF Réseau était maintenue, **les conséquences sur l'état du réseau seraient dramatiques.** Aussi les rapporteurs appellent-ils l'État à réviser d'urgence le contrat de performance de SNCF Réseau dont ils ont exposé toutes les insuffisances dans leur rapport publié en mars 2022 sur la SNCF et le système ferroviaire national<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

De surcroît, SNCF Réseau a récemment informé les entreprises ferroviaires du risque d'une forte **hausse des redevances liées à l'électricité** pour l'année 2023. Les barèmes de l'électricité, négociés par SNCF Réseau avec ses fournisseurs, devraient en effet être multipliés par plus de 4 entre 2022 et 2023.

Le contexte d'inflation s'est d'ores et déjà traduit par une **augmentation des coûts de nombreuses opérations prévues dans le cadre des CPER**, notamment pour celles dont le financement devait être engagé en 2022 pour desancements de travaux en 2023 et 2024. D'après la DGITM, pour ce type d'opérations, l'augmentation des coûts liée à l'inflation se situe **en moyenne entre 20 % et 25 %** du coût initial de l'opération en euros courants.

**Pour les opérations à forts enjeux**, telle que la régénération de certaines petites lignes ferroviaires nécessaire pour pallier le risque de suspension des circulations, **les financeurs, dont l'État, ont pu abonder leurs participations** respectives pour permettre la signature et l'engagement des conventions de financement ou la poursuite des chantiers en cours en cas de conventions existantes. Concernant la participation de l'État, des financements complémentaires ont pu être mobilisés pour combler ces surcoûts **grâce aux crédits du plan de relance et au report de certaines opérations** qui n'ont pas avancées au rythme prévu. Toutefois, **la DGITM a signalé aux rapporteurs spéciaux qu'il n'était pas du tout garanti qu'une telle souplesse budgétaire puisse être mise en œuvre en 2023 et au-delà.**

**Les rapporteurs considèrent que cette situation est particulièrement préoccupante. Le contexte d'inflation ne doit pas conduire à affaiblir davantage le financement des infrastructures de transport et la nouvelle trajectoire d'investissements pour la période 2023-2027 qui doit être présentée au Parlement après l'aboutissement des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) devra nécessairement traiter cet enjeu majeur pour les années à venir.**



## II. SUR LE FRONT DU PROGRAMME 203 « RIEN DE NOUVEAU »

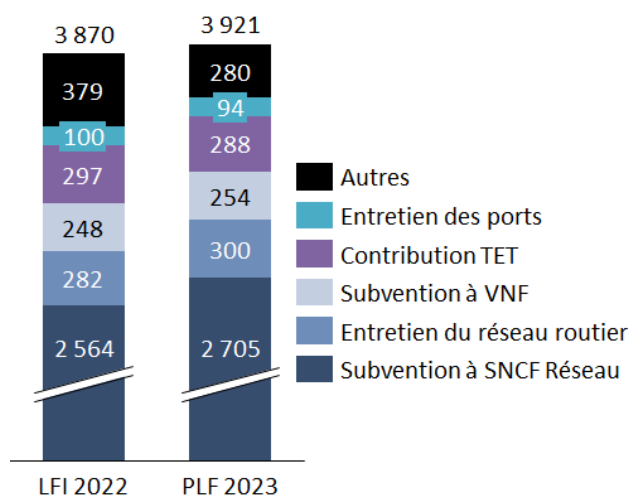
### A. EN 2023, LES CRÉDITS INSCRITS SUR LE PROGRAMME 203 SONT QUASIMENT STABLES

La présente loi de finances dote pour 2023 le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de **3 840,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **4 072,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** contre respectivement 3 824,7 millions d'euros et 3 869,5 millions d'euros en 2021 soit, à périmètre constant<sup>1</sup>, **une baisse de 3,6 % en AE et une hausse de 1,3 % en CP**.

Hors effet de périmètre la **principale augmentation** concerne les **concours à SNCF-Réseau** qui **progressent de 80 millions d'euros en AE** et de **76 millions d'euros en CP**<sup>2</sup>.

#### Répartition des crédits de paiement du programme 203 en 2022 et en 2023

(en millions d'euros)



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

En 2023, les concours à SNCF Réseau représentent **69 % des crédits** budgétaires inscrits sur le programme 203. L'entretien du réseau routier représente quant à lui **8 % des crédits** du programme, les contributions destinées à couvrir le déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire **7 %** et la subvention pour Voies navigables de France (VNF), **6,5 %**.

<sup>1</sup> C'est-à-dire après retraitement des 152 millions d'euros transférés en 2023 depuis le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (cf infra).

<sup>2</sup> 65 millions d'euros de la hausse apparente sur l'action 41 s'explique par un simple effet de périmètre symétrique à la baisse des crédits sur l'action 45.

## Évolution des crédits du programme 203 entre 2022 et 2023

(en millions d'euros)

<i>Programme 203</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	LFI 2022	PLF 2023	Écart	LFI 2022	PLF 2023	Écart
01-Routes-développement	-	-	-	-	-	-
04-Routes-entretien	266,5	310,4	+16,5 %	282,3	299,6	+6,1 %
41-Ferroviaire	2 563,1	2 708,4	+5,7 %	2 564,2	2 704,9	+5,5 %
42-Voies navigables	248,2	253,7	+2,2 %	248,2	253,7	+2,2 %
43-Ports	99,6	94,4	-0,2 %	99,6	94,4	-0,2 %
44-Transports collectifs	324,6	72,7	-77,6 %	316,3	306,5	-3,0 %
45-Transports combinés	177,1	132,1	-25,4 %	182,1	136,1	-25,2 %
47-Fonctions support	46,9	46,9	-	46,9	46,9	-
50-Transport routier	5,5	158,2	+2 776 %	6,0	158,2	+2 536,7 %
51-Sécurité ferroviaire	-	-	-	-	-	-
52-Transport aérien	61,1	64,1	+4,9 %	91,7	72,3	-21,2 %
53- Dotation exceptionnelle à l'AFIT FRANCE	32,0	-	-	32,0	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3 824,7</b>	<b>3 840,8</b>	<b>+0,4 %</b>	<b>3 869,5</b>	<b>4 072,6</b>	<b>+5,2 %</b>
<b>TOTAL à périmètre constant<sup>1</sup></b>	<b>3 824,7</b>	<b>3 688,8</b>	<b>-3,6 %</b>	<b>3 869,5</b>	<b>3 920,6</b>	<b>+1,3 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2023

Un taux de mise en réserve de 4 % pour les crédits hors dépenses de personnel (titre 2) devrait s'appliquer aux crédits du programme 203. Ce taux est identique à celui qui a été appliqué en 2022. Des dispositifs spécifiques de réserve s'appliquent à certains des crédits du programme 203. Il s'agit des subventions pour charges de service public (SCSP), de Voies Navigables de France (VNF), de l'Autorité de régulation des transports

<sup>1</sup> Après retraitement des 152 millions d'euros transférés en 2023 depuis le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ».

(ART) et de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). Par ailleurs la contribution dédiée à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) est exonérée de mise en réserve.

Au total, la mise en réserve du programme 203 est estimée par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) à 147 millions d'euros en AE et 157 millions d'euros en CP.

Les rapporteurs spéciaux soulignent **les limites inhérentes au mécanisme de mise en réserve** s'agissant du programme 203. En effet, celle-ci est appliquée à des **dépenses contraintes obligatoires** telles que les dotations à SNCF réseau. Aussi, constatent-ils qu'**en gestion 2023 une demande de dégel** de la mise en réserve sera inévitable. À ce stade, elle est estimée par la DGITM à **108 millions d'euros**.

Les rapporteurs spéciaux notent qu'à compter de 2023, **le périmètre du programme 203 évolue**. Il bénéficie d'un **transfert de crédits de 152 millions d'euros** (AE=CP) en provenance du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Ce transfert de crédits concerne le dispositif du **congé de fin d'activité des conducteurs de transport routier**. Ce transfert explique la hausse significative des crédits de l'action 50 « Transport routier ».

Le programme 203 est **largement alimenté par des fonds de concours**, principalement en provenance de l'AFIT France, mais également des collectivités territoriales, qui viennent abonder ses crédits, comme l'illustre le tableau ci-après.

**Évaluation des fonds de concours du programme 203 en 2023**

*(en millions d'euros)*

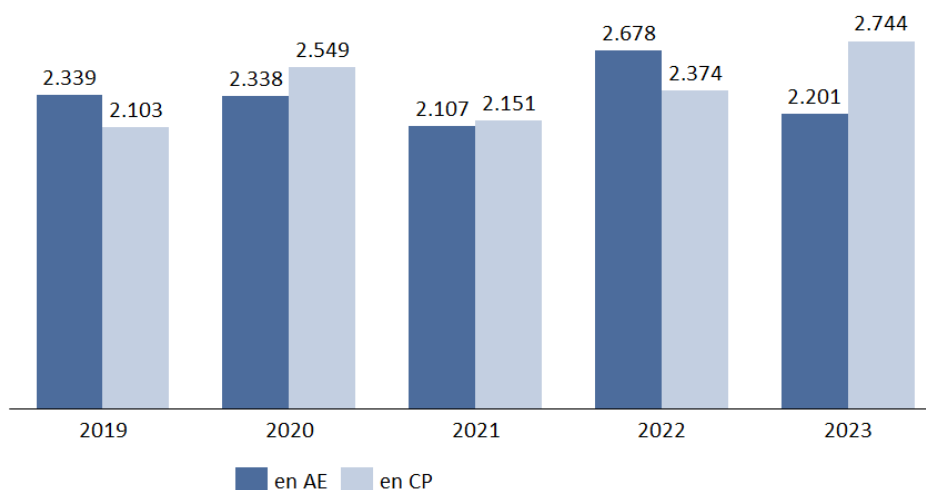
<i>Programme 203</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	<b>Prévisions 2022</b>	<b>Prévisions 2023</b>	<b>Variation</b>	<b>Prévisions 2022</b>	<b>Prévisions 2023</b>	<b>Variation</b>
01- Routes - développement	1 004,6	666,2	-33,7 %	647,3	796,1	+23,0 %
04- Routes - entretien	581,0	631,0	+8,6 %	610,5	657,5	+7,7 %
41- Ferroviaire	506,5	515,0	+1,7 %	441,3	638,9	+44,8 %
42- Voies navigables	1,4	1,4	-	3,0	1,8	-40 %
43- Ports	93,6	46,2	-50,6 %	87,4	89,1	+1,9 %
44- Transports collectifs	298,3	218,4	-26,8 %	391,7	443,4	+13,2 %
45- Transports combinés	145,0	76,0	-47,6 %	145,0	70,5	-51,4 %
47- Fonctions support	1,9	1,9	-	1,9	1,9	-
50- Transport routier	0,4	-	-	0,4	-	-
51- Sécurité ferroviaire	45,0	45,0	-	45,0	45,0	-
52- Transport aérien	-	-	-	-	-	-
53- Dotation exceptionnelle à l'AFIT FRANCE	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2 677,6</b>	<b>2 201,0</b>	<b>-17,8 %</b>	<b>2 373,5</b>	<b>2 744,1</b>	<b>+15,6 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2023

Pour 2023, le montant des fonds de concours est estimé à **2,2 milliards d'euros en AE** et **2,7 milliards d'euros en CP**, soit respectivement un repli de 18 % et une hausse de 15,6 % par rapport à 2022.

### Évolution des prévisions de fonds de concours affectés au programme 203 en loi de finances initiale (2019-2023)

(en millions d'euros)



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

Pour 2023, le montant **total des crédits** inscrits au **programme 203** s'élève ainsi à :

- **6 042 millions d'euros en AE**, en baisse de 612 millions d'euros, soit 9 % par rapport à 2022 ;

- **6 817 millions d'euros en CP**, en hausse de 574 millions d'euros, soit 7 %, par rapport à 2022.

En 2023, les fonds de concours représenteraient respectivement **36 % des AE et 40 % des CP** du programme.

#### **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 »**, qui rassemblent plus de **73 % des crédits**<sup>1</sup> du programme 203, 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).

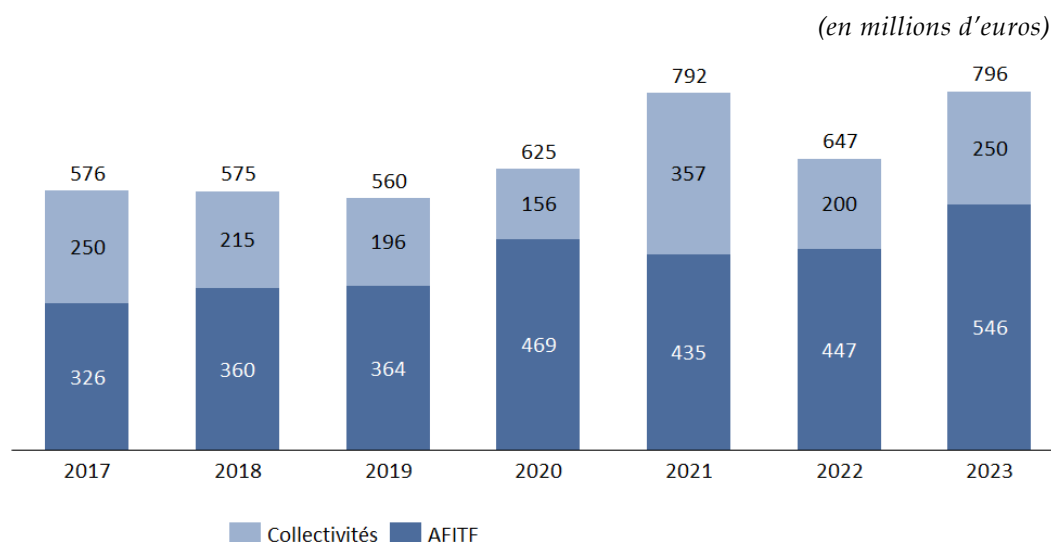
<sup>1</sup> Crédits de paiement hors fonds de concours.

## 1. Une augmentation tendancielle des fonds de concours de l'AFIT France et des collectivités en faveur de la modernisation et du développement des infrastructures routières

L'action 01 « Routes-développement » a pour objet la modernisation et le développement du réseau routier national, concédé comme non concédé, afin de le rendre plus sûr, de réduire les points de congestion chroniques, d'améliorer l'accessibilité des territoires et de réduire son impact environnemental. Cette action est intégralement **financée par des fonds de concours**. Pour ces derniers, au titre de 2023, le projet de loi de finances anticipe des montants de **666,2 millions d'euros en AE et 796,1 millions d'euros en CP**, soit respectivement une diminution de 34 % et une hausse de 23 % par rapport à 2022.

Ces fonds proviennent **d'une part de l'AFIT France** pour les opérations qui concernent le réseau routier non concédé<sup>1</sup> (pour des montants évalués au titre de 2023 à 416 millions d'euros en AE et 546 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 évalués à 250 millions d'euros en AE et en CP au titre de 2023).

### Évolution des fonds de concours affectés à l'action 01 (2017-2023)



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

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

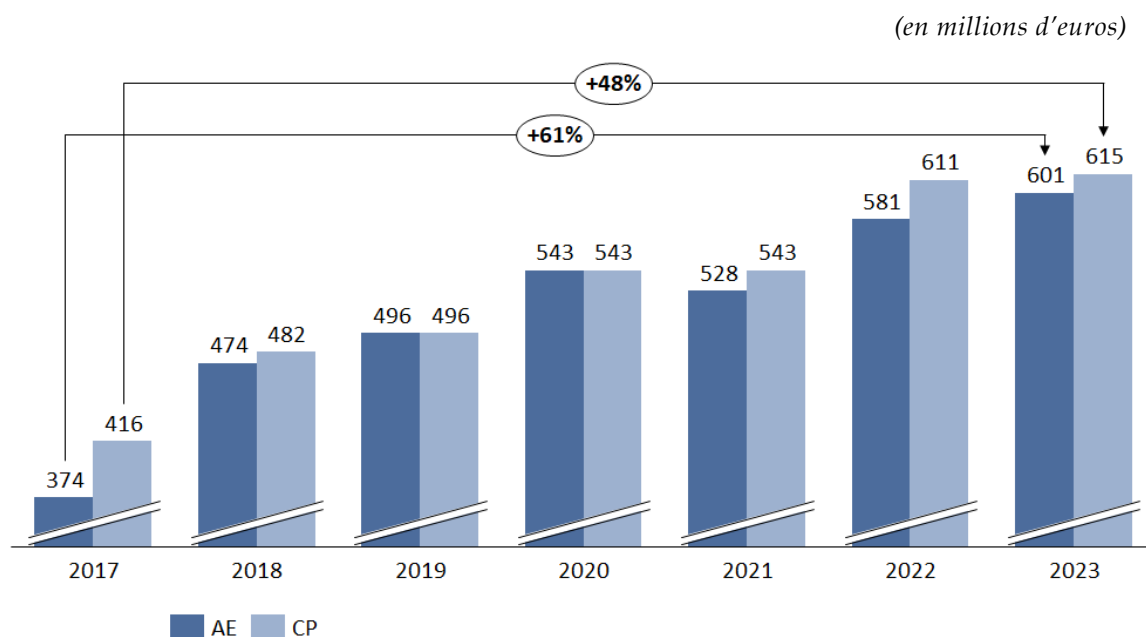
## 2. L'effort en faveur de l'entretien du réseau routier national non concédé devrait respecter les objectifs fixés par la LOM

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. Le réseau national non concédé représente environ 12 000 kilomètres de routes et 12 000 ponts, soit 1 % des routes françaises et 5 % des ponts.

L'action 04 totalise plus de 7 % des crédits du programme 203. Pour 2023, l'action doit être dotée de **310,4 millions d'euros en AE** et de **299,6 millions d'euros en CP**, ce qui représente **des augmentations de 16 % et de 6 % par rapport à 2022**.

Le présent projet de loi de finances prévoit par ailleurs que l'action 04 soit abondée par **des fonds de concours** à hauteur de **631,0 millions d'euros en AE** et **657,5 millions d'euros en CP**, ce qui représente là encore **des augmentations de 9 % et de 8 % par rapport à 2022**. En 2023, **les concours apportés par l'AFIT France** au titre de l'entretien et à la régénération du réseau routier national devraient **poursuivre leur progression** entamée en 2018 comme l'illustre le graphique ci-après.

Évolution des fonds de concours versés par l'AFIT FRANCE au titre de l'entretien et de la régénération du réseau routier national (2017-2023)

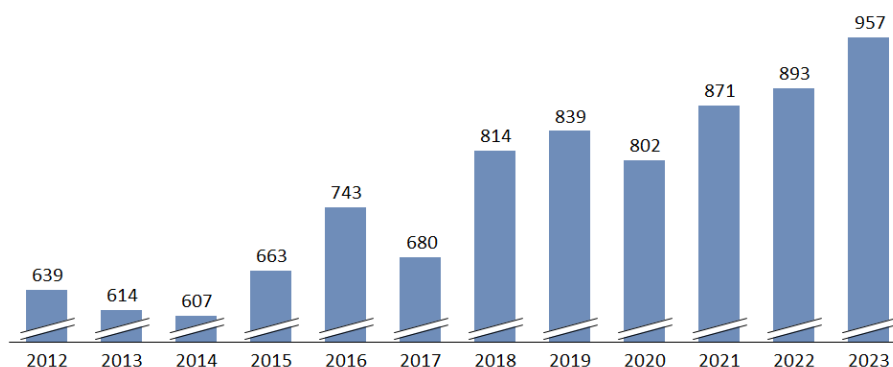


Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2023

Le **total des crédits** qui devraient alimenter l'action 04 en 2023 atteint ainsi **941,4 millions d'euros en AE et 957,1 millions d'euros en CP, en hausse de 11 % et de 7 %.**

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

(en millions d'euros)



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

La poursuite de **l'augmentation des fonds de concours versés par l'AFIT France est primordiale** tant il est essentiel de moderniser notre réseau routier.

#### 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'euro,** qui permettrait d'enrayer véritablement la spirale de dégradation du réseau.

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

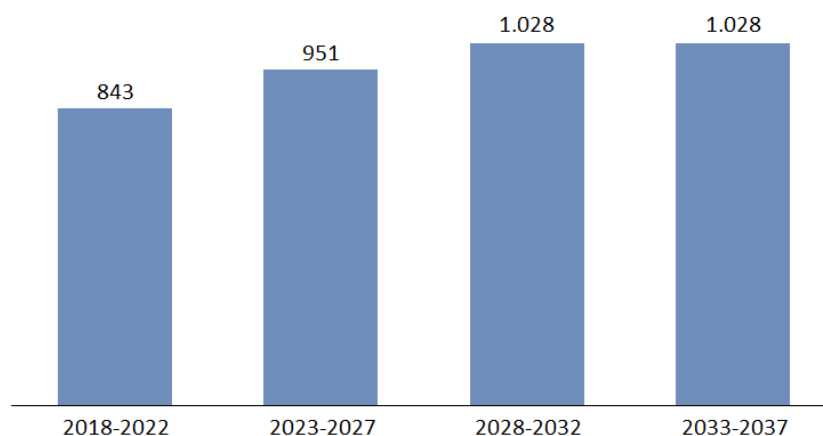


Sur la base de l'audit externe commandé par le Gouvernement (voir encadré), **la programmation des investissements dans les transports annexée au projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)** prévoyait que les crédits d'entretien, d'exploitation et de modernisation du réseau routier national non concédé devaient représenter **850 millions d'euros jusqu'en 2022 puis 930 millions d'euros à compter de 2023**.

Les rapporteurs spéciaux constatent que **le montant de crédits de paiement** prévu en 2023 (941 millions d'euros) est **supérieur** pour la quatrième année consécutive à **l'objectif fixé par la LOM**.

### Évolution prévisionnelle des dépenses en faveur l'entretien et de la régénération du réseau routier national nécessaires pour le maintenir en l'état

(en millions d'euros)



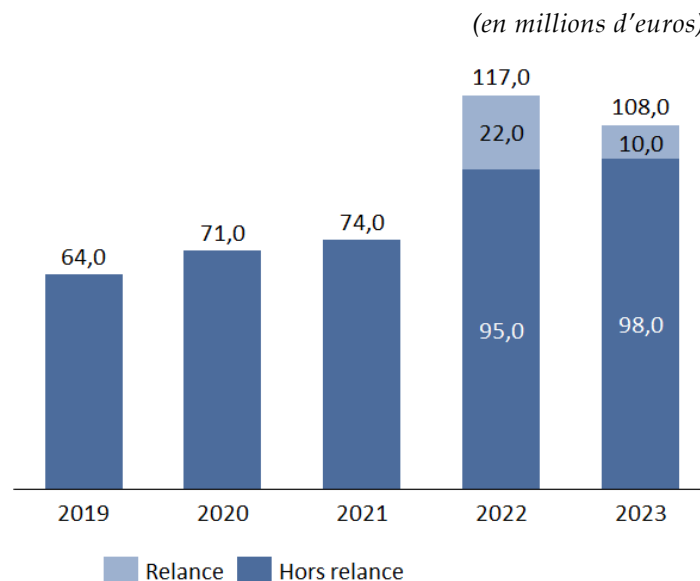
Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport de la Cour des comptes sur l'entretien des routes nationales et départementales de mars 2022

S'agissant de **l'entretien des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé**, les investissements cumulés prévus en 2023 devraient atteindre **108 millions d'euros en repli de 8 %** par rapport à l'année 2022 au cours de laquelle les financements relatifs au plan de relance avaient abondé l'enveloppe à hauteur de 22 millions d'euros (contre 8 millions d'euros en 2021 et 10 millions d'euros en 2023). **Les dépenses structurelles hors plan de relance** continuent quant à elle de légèrement progresser en 2023 (+ 3,2 %) pour s'établir à **98 millions d'euros** (contre 45 millions d'euros en moyenne entre 2011 et 2018).

**La trajectoire pluriannuelle d'investissements** prévue par le ministère des transports devrait conduire à atteindre un montant de **125 millions d'euros à horizon 2025 puis 140 millions d'euros en 2027**.

Les rapporteurs suivront avec la plus grande vigilance la concrétisation de cette programmation qui doit traduire une augmentation des crédits nécessaire pour enrayer la dégradation de l'état des ponts du réseau routier national non concédé.

### Évolution des crédits dédiés à l'entretien des ponts du réseau routier national non concédé (2019-2023)



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

### 3. Les contributions de l'État au financement des trains d'équilibre du territoire (TET) sont régies par une nouvelle convention

Depuis le 1<sup>er</sup> 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 régions<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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 2016-2020, avait été prolongée d'un an par avenant. La **nouvelle convention pour la période 2022-2031** a été **signée 17 mars 2022** pour un montant global de **1,73 milliard d'euros**. Les rapporteurs spéciaux regrettent que cette **nouvelle convention, qui a pourtant été finalisée avec beaucoup de retard, ne prévoit aucun financement pour les lignes de trains de nuit dont la réouverture prochaine a été annoncée** par le Gouvernement. Comme ils l'ont souligné dans leur rapport de mars 2022 précité, ils estiment que, s'agissant des TET, **il est « urgent que l'État passe des paroles aux actes »**.

Les lignes de TET peuvent désormais être ouvertes à la concurrence. En 2020, l'État avait lancé de premiers appels d'offres sur les lignes Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon. Les concurrents de SNCF Voyageurs qui avaient manifesté leur intérêt ont retiré leurs offres et, en décembre 2020, alors que seule SNCF Voyageurs restait en course, l'État a finalement décidé de classer sans suite l'appel d'offres. En mars 2022, la DGITM a décidé de relancer une nouvelle procédure d'appel d'offres. Après une première phase de concertation suite à un avis de pré-information, un avis d'appel à candidature a été publié le 16 septembre dernier, l'objectif étant d'attribuer le lot en juillet 2024 pour un début d'exploitation au mois de décembre 2026.

Par ailleurs, la nouvelle convention d'exploitation signée en 2022 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	Echéance
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 2023, les crédits de paiement de la **sous-action 44-06** consacrés par l'État à la compensation du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), doivent s'établir à **288,3 millions d'euros**, en diminution de 3,3 % par rapport à 2022. Ces crédits sont composés :

- des **contributions versées aux entreprises ferroviaires exploitant les lignes TET** visant à compenser une partie du déficit d'exploitation de ces lignes (activité n° 1), pour **234,8 millions d'euros** en 2023 ;

- des contributions versées par l'État au titre de sa **participation aux coûts d'exploitation des lignes TET conventionnées par les régions** à compter de 2017 (activité n° 2), pour **52,5 millions d'euros** en 2023 ;

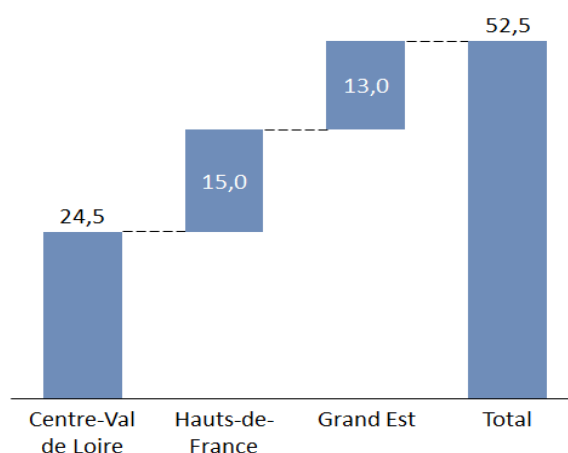
- des dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique (activité n° 3), pour 1 million d'euros en 2023.

**Les autorisations d'engagement (AE) liées à la nouvelle convention signée le 17 mars 2022 ont été ouvertes dans le cadre de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022**, ce qui explique la baisse constatée des AE de l'action 44 du programme 203 en 2023.

**Les versements attribués aux régions en 2023 sont en baisse d'environ 10 millions d'euros** par rapport à 2022. Cette évolution s'explique, **conformément aux conventions** concernées, par la fin de la participation de l'État au fonctionnement des lignes TET reprises par les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. Aussi, pour 2023, ces dotations s'établiront à **52,5 millions d'euros**.

#### Répartition des contributions versées aux régions au titre de l'exploitation des TET en 2023

(en millions d'euros)



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

En application d'une disposition de la LOM, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a réalisé, en décembre 2020, une « étude du développement de nouvelles lignes de TET ». En ce qui concerne les TET de jour, au sein desquels il convient de distinguer les lignes structurantes qui peuvent envisager de tendre vers l'équilibre financier et les lignes d'aménagement du territoire essentielles à la connectivité des territoires, la DGITM envisage un ajustement et de potentielles extensions du réseau existant en retenant cinq nouveaux corridors<sup>1</sup> pour lesquels elle a réalisé des estimations prévisionnelles de leur modèles économiques. Le rapport met en exergue les enjeux exacerbés relatifs à l'apport, au financement et au renouvellement du matériel roulant dont les modalités doivent être repensées dans un contexte d'ouverture à la concurrence.

Le rapport dresse aussi des perspectives quant au développement du réseau des trains de nuit. Profondément affaibli par le vieillissement du matériel roulant, ce dernier s'est progressivement délité, a vu son déficit d'exploitation se creuser.

Aujourd'hui, des modèles européens<sup>2</sup>, démontrent que l'exploitation de trains de nuit peut atteindre des résultats économiques raisonnables. Une demande semble émerger dans plusieurs pays européens. Dans ce cadre, le Gouvernement a pris des engagements pour revenir sur la disparition annoncée du réseau national de trains de nuit. L'État a ainsi rouvert deux lignes en 2021 : Paris-Nice et Paris-Tarbes.

Plusieurs conditions doivent être réunies **pour que le développement des trains de nuit se réalise dans de bonnes conditions**, au premier rang desquelles la qualité de service qui implique notamment des **investissements très importants dans le renouvellement du matériel roulant**. Ces investissements vont prendre du temps car le matériel disponible sur le marché est rare et des rames neuves ne pourront pas être mises en service avant au moins cinq ans.

Si l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » consacre **100 millions d'euros à la rénovation du matériel roulant et aux installations de maintenance** dans le cadre de la réouverture des lignes de nuit Paris-Nice et Paris-Tarbes, auxquels s'ajoutent 30 millions d'euros de crédits apportés par l'AFIT France, cet effort financier sera insuffisant au regard des besoins, tout particulièrement s'agissant du renouvellement du matériel roulant.

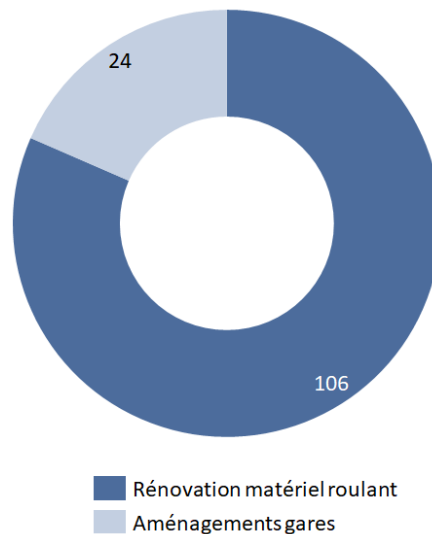
---

<sup>1</sup> Lille-Nantes (via Rouen), Metz-Lyon (via Grenoble), Orléans-Lyon (via Clermont-F), Bordeaux-Nice, Toulouse-Lyon. Lille-Lyon (via Reims).

<sup>2</sup> Notamment en Autriche.

### Financement des nouvelles lignes de trains de nuit (2021-2023)

(en millions d'euros)



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

La performance du réseau ferroviaire, la disponibilité des sillons et l'accès à des gares déjà saturées sont d'autres défis à surmonter.

Si le rapport de la DGITM considère que l'exploitation de nouvelles lignes de trains de nuit domestiques **pourrait être rentable globalement** à condition d'organiser un système de péréquation, il insiste sur le caractère fragile de cette hypothèse qui restera à confirmer. Il estime par ailleurs les **investissements** nécessaires à environ **1,5 milliard d'euros**.

Les rapporteurs appellent l'État à clarifier sa position et ils regrettent de constater que **les crédits aujourd'hui dégagés pour le développement des services de trains de nuit annoncés par le Gouvernement ne sont manifestement pas à la hauteur** des enjeux.

#### 4. Au cœur de la transition écologique : les mobilités du quotidien alternatives à la voiture individuelle

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 seulement **18 millions d'euros** (AE=CP) mais des **fonds de concours** beaucoup plus significatifs à hauteur de **218,4 millions d'euros en AE et 443,4 millions d'euros en CP**.

Principalement alimentée par des fonds de concours en provenance de l'AFTI 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 du contrat de plan État région (CPER) pour l'Île-de-France. En 2023, les fonds de concours attribués par l'AFIT France à cette fin devrait représenter 158 millions d'euros en AE et 236 millions d'euros en CP tandis que des financements du plan de relance, pour 101 millions d'euros de CP, et de la Société du grand Paris (SGP), pour 10 millions d'euros de CP, doivent venir les compléter.

La sous-action **44-03 « Tarifs sociaux ferroviaires »** porte les crédits qui ont vocation à compenser aux opérateurs ferroviaires le coût des **tarifs sociaux** qu'il leur demande d'appliquer. **16 millions d'euros** sont inscrits à cette fin pour l'exercice 2023.

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. **Le Gouvernement a annoncé un nouveau plan vélo pour la période 2023-2027** dont l'enveloppe globale n'est pas encore connue mais qui devrait se voir consacrer 250 millions d'euros en 2023.

#### **5. L'indispensable maintien de l'effort budgétaire consenti pour soutenir le fret ferroviaire**

En 2023, **132,1 millions d'euros en AE et 136,1 millions d'euros en CP** sont inscrits à l'action **45 « Transports combinés »** du programme 203. Ces crédits, prévus pour développer des modes et des services de transports alternatifs à la route, affichent **en apparence une baisse** de 45 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Cependant, cette diminution s'explique par **deux effets de périmètre**. Le premier est constaté au sein même du programme 203. En effet, **l'aide complémentaire de 65 millions d'euros destinée à contribuer aux redevances d'infrastructures dues par les opérateurs de fret ferroviaire** avait été portée sur l'action 45 dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2022. En 2023, comme c'était déjà le cas en 2021, elle est inscrite sur l'action 41 « Ferroviaire ». **Ces changements d'affectation à répétition ne facilitent pas la lisibilité de l'évolution des crédits du programme**. Le deuxième effet de périmètre a quant à lui conduit à transférer **la majoration de 20 millions d'euros de l'aide au transport combiné qui était inscrite** en loi de finances initiale pour 2022 au sein du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » vers l'action 45 du programme 203. Moyennant ces deux évolutions de périmètre, **les crédits de l'action 45 affichent ainsi une parfaite stabilité en 2023**.

Le présent projet de loi de finances prévoit 4 millions d'euros d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine.

L'aide à l'exploitation des services de transport combiné, dite « aide à la pince » représentait historiquement 27 millions d'euros. Depuis 2021, elle a été augmentée de 20 millions d'euros. Jusqu'en 2022, cette majoration était portée par le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » avant d'être transférée en gestion vers l'action 45 du programme 203. Comme précisé *supra*, le présent projet de loi de finances l'a inscrite directement sur l'action 45, ce qui conduit à améliorer la cohérence et la lisibilité de la présentation budgétaire du soutien public apporté au transport combiné. L'aide publique annuelle aux services de transport combiné est ainsi portée à 47 millions d'euros depuis 2021. Le montant unitaire par unité de transport intermodal<sup>1</sup> (UTI) versé aux opérateurs en 2021 au titre des trafics réalisés en 2020 s'était ainsi établi à 31,50 euros, correspondant à un accompagnement d'environ 70 % du coût moyen de transbordement. La stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire a prévu de maintenir le complément d'aide de 20 millions d'euros jusqu'en 2027.

Depuis 2021, l'État a également mis en place **une nouvelle aide publique destinée à subventionner l'activité, non rentable par nature, du wagon isolé**. Comme au cours des trois exercices précédents, les entreprises ferroviaires bénéficieront en 2023 d'une aide d'un montant total d'environ **70 millions d'euros**. Ce nouveau dispositif est considéré comme une aide d'État au sens du droit européen de la concurrence. En octobre dernier, la **Commission européenne a donné son accord** au mécanisme et validé une enveloppe de soutien de 450 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2025. **La stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire a également prévu de pérenniser ce nouveau dispositif jusqu'en 2027.**

Par ailleurs, dans le cadre de la présentation de **la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire**, qui porte l'objectif de doubler la part modale de ce moyen de transport d'ici 2030 pour la porter à 18 %, soit au niveau de la moyenne européenne, **le Gouvernement avait précisé la répartition du milliard d'euro investissements** qui doit être dédié aux infrastructures de fret ferroviaire d'ici 2024 :

- 250 millions d'euros doivent être consacrés aux installations terminales ;

- 160 millions doivent financer des voies de service et des installations de tri de wagons ;

- 250 millions d'euros doivent permettre une amélioration de gabarit sur le réseau ferré national et les ports fluviaux ;

- 50 millions d'euros devraient être dédiés à l'aménagement de voies pour la circulation des trains longs (850 mètres) ;

---

<sup>1</sup> Une UTI correspond à une unité de chargement (conteneur, caisse mobile, semi-remorque) ou un véhicule routier (camion, remorque, train routier, ensemble articulé).



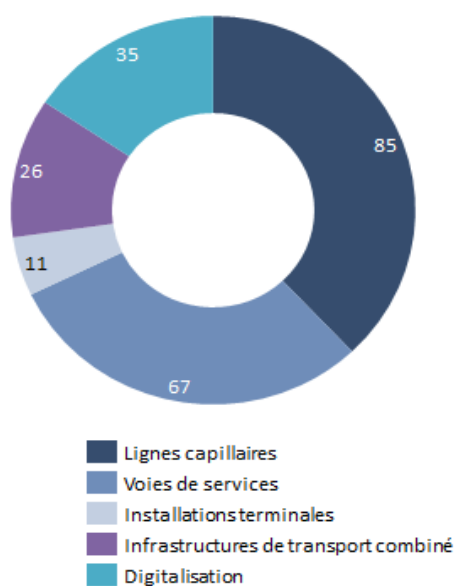
- la modernisation des lignes capillaires devrait se voir consacrer 205 millions d'euros ;

- le développement d'outils digitaux dans le secteur du fret ferroviaire doit mobiliser 85 millions d'euros d'investissements.

Les rapporteurs spéciaux regrettent toutefois que la répartition de ce milliard d'euros entre les différents co-financeurs (AFIT France, collectivités territoriales, Europe) semble encore loin d'être clarifiée quand bien même l'échéance de 2024 approche à grands pas. Dans le cadre du **plan de relance**, l'État a prévu de consacrer **250 millions d'euros** à ce plan. L'utilisation de ces 250 millions d'euros est présentée en détail dans le graphique ci-après.

#### Répartition de l'enveloppe de 250 millions d'euros consacrées aux infrastructures de fret ferroviaire dans le cadre du plan de relance

(en millions d'euros)



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

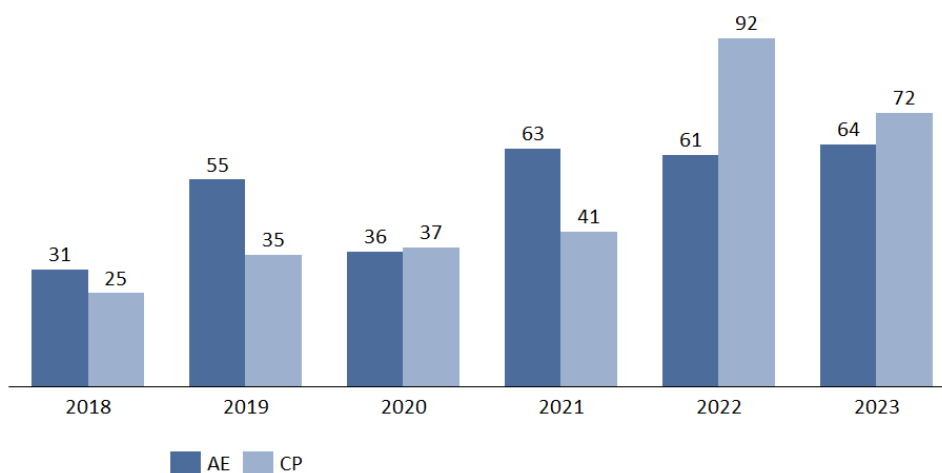
Les rapporteurs spéciaux considèrent que la prorogation des aides à l'exploitation était absolument **indispensable à la relance du secteur**. Cependant aujourd'hui, **ils craignent que la crise des prix de l'énergie, qui frappe durement les opérateurs, ne les rendent insuffisantes.**

Ils soulignent par ailleurs que **la relance du fret ferroviaire et l'atteinte de l'objectif de doublement de la part modale**, désormais inscrit dans la loi, **ne pourront faire l'impasse sur des investissements ambitieux de plus de 10 milliards d'euros d'ici 2030**. À ce titre, ils ne peuvent que **vivement regretter que, parmi ses nombreuses insuffisances, le nouveau « contrat de contre-performance » de SNCF Réseau soit si peu tourné vers le fret**.

#### 6. Après une forte augmentation en 2022 les crédits dédiés au transport aérien refluent mais restent à des niveaux élevés

En 2023, les crédits de l'action n° 52 « Transport aérien » doivent s'établir à **64,1 millions d'euros en AE et 72,3 millions d'euros en CP** contre respectivement 61,3 millions d'euros et 92,0 millions d'euros en 2022. Le niveau élevé des CP inscrits en loi de finances initiale pour 2022 s'expliquait par le financement de l'indemnité de résiliation du contrat de concession de l'aéroport de Tahiti Faa'a.

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

À l'issue des assises du transport aérien, le Gouvernement a mis en place une politique visant à soutenir le développement des **lignes aériennes d'aménagement du territoire (LAT)**. Pour l'année 2023, les crédits consacrés aux LAT s'établissent à **24,9 millions d'euros en AE et 26,7 millions d'euros en CP**, soit des hausses respectives de 1,6 % et de 27,8 %. Les conventions relatives aux LAT ont généralement une durée de trois ans et nombre d'entre-elles prennent fin en 2023. Le Gouvernement a manifesté le souhait de renouveler l'ensemble des conventions qui arriveront à échéance afin de stabiliser le périmètre des LAT.

Après leur multiplication par 3,5 en 2022 du fait du financement de l'indemnité de résiliation du contrat de concession de l'aéroport de Tahiti Faa'a, les crédits de paiement dédiés au **financement des infrastructures aéroportuaires** devraient s'établir à **41,6 millions d'euros en 2023**, en diminution de 28,5 millions d'euros. Les autorisations d'engagements ne diminuent quant à elles que de 1,7 % pour s'établir à 35,2 millions d'euros.

## 7. Les crédits consacrés au dragage des ports sont stables depuis 2020

En 2023, l'action 43 « Ports » est dotée de **94,4 millions d'euros** (AE=CP), un montant en diminution de 5,5 % par rapport à 2022. Cette baisse s'explique par l'arrêt prévu à la fin de l'année 2022 du financement de dispositif de pénibilité portuaire.

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.

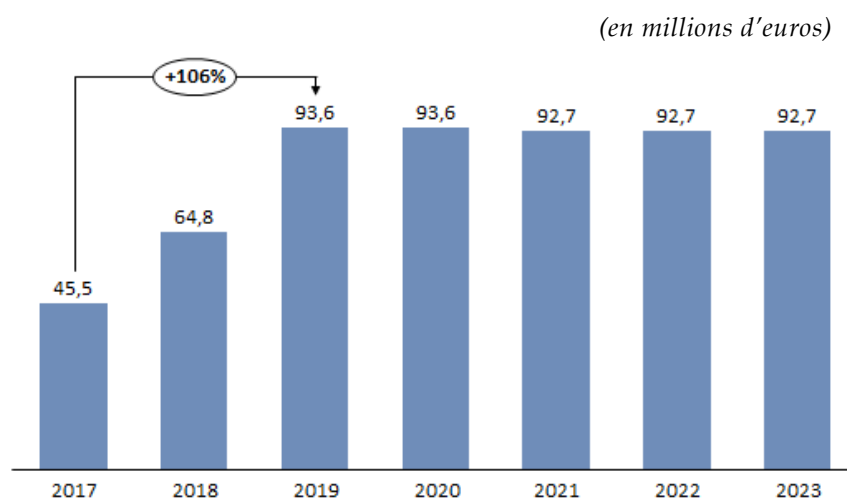
### Objectifs de la stratégie nationale portuaire

- **passer de 60 % à 80 % la part du fret conteneurisé** à destination/en provenance de la France qui est **manutentionnée dans les ports français** à l'horizon 2050 et **reconquérir également les flux européens** pour lesquels les ports français représentent un point de passage pertinent ;
- **doubler le nombre d'emplois directs et induits** liés à l'activité portuaire (et plus globalement industrielle, en lien avec la réindustrialisation que vise cette stratégie) à horizon 2050 ;
- **accroître de 30 % la part des modes de transport massifiés** dans les pré et post acheminements portuaires, à horizon 2030 ;
- **contribuer à l'atteinte des objectifs de neutralité carbone des transports** à horizon 2050 par les autorités portuaires dans le cadre d'un plan de transition écologique ;
- **accélérer la fluidification du passage portuaire** notamment par la dématérialisation totale des formalités déclaratives liées au passage des navires et des marchandises dans les ports à horizon 2025.

Source : projet annuel de performance

Comme en 2022 ainsi qu'en 2021, **92,7 millions d'euros sont dévolus à l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes (GPM)**. Les crédits consacrés au **dragage des ports** avaient été nettement **réévalués entre 2017 et 2019** avant d'atteindre ce niveau de **stabilité**.

### Évolution du montant des subventions aux grands ports maritimes (2017-2023)



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

#### 8. Les financements dédiés à l'Autorité de régulation des transports (ART) à l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et à l'Agence de l'Innovation pour les Transports (AIT) sont stables

L'action 47 « Fonctions support » du programme 203 regroupe des crédits relatifs à des dépenses d'études, à des dépenses de logistique de la DGITM et aux subventions pour charges de service public (SCSP) de l'Autorité de régulation des transports (ART) et de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). Créée en 2022, la sous-action 47-05 retrace quant-à-elle des financements dédiés à certaines actions de l'agence de l'innovation pour les transports (AIT).

En 2023, les crédits de l'action 47 s'élèvent à **46,9 millions d'euros** (AE=CP), contre 47,4 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2022.

La SCSP de l'EPSF est également stable à 13,2 millions d'euros tout comme son plafond d'emplois à 106 ETPT.

Comme en 2022, l'accompagnement de projets innovants à travers l'AIT se voit doter de 2 millions d'euros.

### **L'Agence de l'Innovation pour les Transports (AIT) et les programmes « propulse »**

Annoncée par le ministre en charge des transports en avril 2021, l'Agence de l'Innovation pour les Transports (AIT) doit participer à relever les défis du secteur des transports : la transition écologique et énergétique, la nécessité de résilience des services de transport et de logistique en temps de crise, la révolution digitale qui génère de grands volumes de données à protéger et valoriser, et la cohésion des territoires. Son rôle est de faciliter et d'accompagner ces grandes transitions, et ceux qui relèvent ces défis, acteurs publics comme privés. Pour être en capacité d'atteindre ces objectifs, l'agence doit pouvoir conduire à bien les missions suivantes :

- entretenir une veille de l'innovation, identifier, capter, référencer les projets innovants portés par les acteurs privés et publics dans les territoires ;
- animer une culture d'innovation ouverte dans l'administration et dans l'écosystème des transports ;
- soutenir le développement de prototypes et lancer ou faciliter des expérimentations ;
- faciliter le passage à l'échelle des innovations, en particulier avec les territoires ;
- accompagner les porteurs de projets innovants pour lever les verrous à l'innovation par un appui d'expertise réglementaire, normative, etc ;
- établir des partenariats avec les acteurs de l'écosystème de l'innovation, dans le secteur des transports, mais aussi vers des secteurs qui peuvent bénéficier aux services de transport, en apportant des technologies et des services nouveaux ;
- coordonner, centraliser les informations sur les offres de service existantes et émergentes dans les services du ministère, pour les porteurs de projets innovants.

À cet effet, l'AIT a lancé le 30 août 2021 un programme d'accompagnement, dédié à l'accélération des innovations du secteur des mobilités, nommé « propulse » composé de quatre appels à projets :

- l'appel à projets « transports durables » vise à accompagner des projets externes à l'administration afin que des initiatives innovantes privées puissent bénéficier du support de l'AIT ;
- l'appel à projets « communautés de données » a pour vocation de regrouper les entités offeuses de données et les apporteurs de solutions au sein de l'écosystème des mobilités ;
- l'appel à projets « intrapreneuriat » aide les agents publics et leur service d'appartenance à améliorer le service public relatif au secteur des transports ;
- l'appel à projets « aménagement des espaces pour un usage multiple. »

Différents services seront proposés aux 20 lauréats : appui général, appui juridique, appuis métiers ou communication.

Le 7 septembre 2022, l'AIT a lancé un nouveau programme baptisé « propulse II ».

*Source : réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs spéciaux*

**Après avoir augmenté en 2022, la SCSP de l'ART s'est stabilisée à 14 millions d'euros. Ses effectifs doivent se maintenir à 102 ETPT en 2023.**

### **C. LES VOLETS TRANSPORTS DES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS 2021-2027 SONT TOUJOURS ATTENDUS**

Le **taux d'avancement** au 31 décembre 2020 des volets transports des contrats État-régions (CPER) pour la période 2015-2020 au niveau national n'était que de 62 % en AE. Ce niveau relativement faible avait nécessité un prolongement du volet mobilité des CPER 2015-2020 jusqu'au 31 décembre 2022. À la fin de l'année 2021, le taux d'avancement avait progressé à 77 % et l'administration vise un taux de réalisation ambitieux de **96 % à la fin de l'année 2022**.

Le taux d'avancement a atteint 77 % pour le volet ferroviaire des CPER et 73 % pour leur volet routier<sup>1</sup>, 100 % pour la dimension fluviale, 85 % pour le volet portuaire et 83 % pour les transports en commun et la mobilité douce.

Les crédits apportés par le plan de relance sur la période 2020-2022 ont contribué à accélérer l'exécution des CPER actuels. Ils se sont élevés à :

- 673 millions d'euros pour les opérations routières, ferroviaires et portuaires ;
- 670 millions d'euros en faveur des transports en commun en Île de France<sup>2</sup> ;
- 250 millions d'euros pour le développement du fret ferroviaire.

**Le volet mobilité des CPER 2021-2027** doit leur être ajouté par voie d'avenant pour une période de contractualisation de cinq ans, de 2023 à 2027. La remise du **rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI)**, annoncé pour la fin de l'automne 2022, est attendue pour parachever ces avenants. Le présent projet de loi de finances prévoit d'ores et déjà **716 millions d'euros en AE et 41 millions d'euros en CP** pour assurer la première exécution des futurs contrats.

D'après les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux **les premières projections des projets susceptibles d'être financés dans le cadre de ces CPER font état d'une insuffisance très nette des niveaux d'investissements tels qu'ils avaient été prévus par la LOM** pour la période 2023-2027. Les travaux du COI devront objectiver cette question.

---

<sup>1</sup> Contre respectivement 49 et 46 % au 31 décembre 2019.

<sup>2</sup> Les crédits du plan de relance et une subvention majorée de l'AFIT FRANCE ont accru sensiblement les montants de la participation de l'État au financement des transports en commun en Île de France, de 1 412 millions d'euros à 2 329 millions d'euros, soit une augmentation de 917 millions d'euros ou de 65 %.

### III. LA POURSUITE DU PLAN DE RELANCE POUR LES INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS VERTES

Le plan de relance a prévu des montants de crédits significatifs en faveur des infrastructures et des services de transport destinés à abonder le budget de l'AFIT France et/ou les crédits des programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Affaires maritimes ».

Dans l'architecture budgétaire de la mission « Plan de relance », ces crédits se trouvent retracés :

- d'une part au sein des actions 06 « Mer » et 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme 362 « Écologie »

- d'autre part au sein de l'action 07 « Cohésion territoriale » du programme 364 « Cohésion ».

#### Les crédits du plan de relance consacrés aux transports terrestres et maritimes en 2023

(en millions d'euros)

	Ouverture d'AE prévue sur la période du plan de relance	CP en 2023
<b>Verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes</b>	200	77
<b>Soutien au secteur ferroviaire</b>	665	117
<b>Mobilités du quotidien</b>	1 500	246
<b>Accélération des travaux d'infrastructures de transports</b>	550	26
<b>Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts</b>	353	107
<b>Total</b>	<b>3 268</b>	<b>573</b>

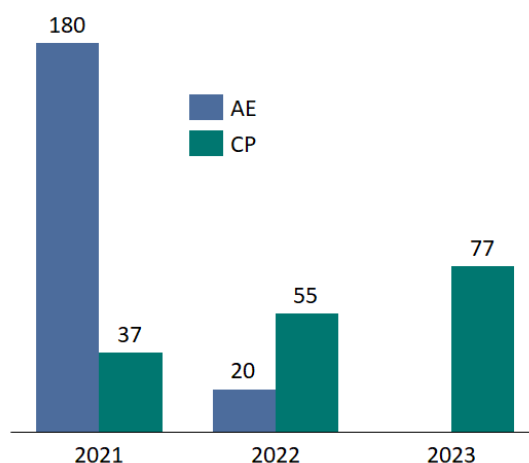
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

**A. L'ACTION 06 « MER » DU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE » : VERDIR  
LES PORTS ET LA FLOTTE DES AFFAIRES MARITIMES**

**200 millions d'euros** de crédits du plan de relance doivent contribuer au verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes. Les 200 millions d'euros d'AE ont été consommés en 2021 et 2022. 34 millions d'euros de CP ont été exécutés en 2021 et 55 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances pour 2022. Pour l'exercice **2023**, le présent projet de loi prévoit l'ouverture de **77 millions d'euros de CP**. Aussi, **au terme de l'année 2023, l'enveloppe de CP pourrait avoir été consommée à hauteur de 85 %**.

**Consommation des crédits relatifs au verdissement des ports  
et de la flotte des affaires maritimes**

(en millions d'euros)



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

**1. 175 millions d'euros pour le verdissement des ports**

Le plan de relance consacre **175 millions d'euros** à des investissements en faveur de la **transition écologique des ports** maritimes. Ces crédits sont exécutés dans le cadre de **cofinancements** réalisés avec les ports, les collectivités territoriales ainsi que l'Union européenne.

Ces opérations se déploient principalement via les contrats de plan État-région (CPER) et les contrats de convergence et de transformation (CCT) pour les outre-mer. Elles visent à encourager le développement d'infrastructures de report modal, l'électrification des quais ou encore la création de points d'avitaillement en gaz naturel liquéfié (GNL) et en hydrogène.



## **2. 25 millions d'euros pour le verdissement de la flotte des affaires maritimes**

Les financements du plan de relance doivent contribuer à hauteur de **25 millions d'euros** au **verdissement de la flotte des affaires maritimes**. Les crédits du plan de relance contribuent à une ambition plus large de **modernisation de la flotte des affaires maritimes** également portée par le programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce programme de modernisation prévoit l'acquisition de neuf navires.

Les 25 millions d'euros du plan de relance doivent permettre l'acquisition de deux navires baliseurs à faible empreinte environnementale : un baliseur côtier pour la zone d'exploitation Brest - Morlaix, dont la mise en service est prévue d'ici la fin de l'année 2022, et un baliseur océanique pour la zone sud-atlantique qui doit être mis en service en 2024. Ces achats entraîneront des besoins en crédits de paiement décroissants jusqu'en 2025.

### ***B. LES CRÉDITS DE L'ACTION 07 « INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES » DU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE »***

Au titre du plan de relance, au sein de l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes », **2,1 milliards d'euros** doivent être consacrés au **secteur ferroviaire**, aux **mobilités du quotidien** et à l'accélération des travaux d'**infrastructure de transports**.

#### **1. Fin 2023, 80 % des crédits dévolus au secteur ferroviaire devraient avoir été dépensés**

Le plan de relance a prévu de consacrer **650 millions d'euros** en faveur du secteur ferroviaire. Cette enveloppe se répartit en trois volets :

- **300 millions d'euros** en faveur de la régénération des **petites lignes** ;

- **100 millions d'euros** pour la rénovation de matériel roulant et d'installations de maintenance permettant la réouverture de deux lignes de **trains de nuit**, Paris-Nice et Paris-Tarbes ;

- **250 millions d'euros** pour le développement d'infrastructures multimodales de **fret ferroviaire**.

Les **650 millions d'euros** de crédits prévus au titre du secteur ferroviaire ont été **engagés dès 2021**. Au cours de ce même exercice, **154 millions d'euros de CP** ont été effectivement consommés selon la répartition suivante :

- 50 millions d'euros pour les petites lignes, soit un sixième de l'enveloppe globale ;

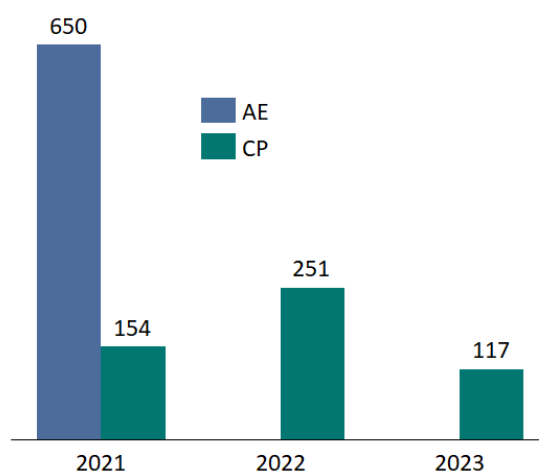
- 71 millions d'euros pour les trains de nuit, soit déjà 71 % du total des crédits alloués ;

- 33 millions d'euros pour les infrastructures de fret, soit 13 % des 250 millions d'euros prévus.

**En 2022, 251 millions d'euros** de crédits devaient être effectivement versés sur ces trois volets. **Pour 2023**, le projet de loi de finances propose d'ouvrir **117 millions d'euros** de CP pour les opérations relatives au secteur ferroviaire. Aussi, selon les prévisions du Gouvernement, **80 % de l'enveloppe totale pourrait avoir été effectivement décaissée à la fin de l'année 2023.**

### Consommation des crédits relatifs au ferroviaire

(en millions d'euros)



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

## 2. L'enveloppe dédiée au développement des mobilités du quotidien a augmenté de 600 millions d'euros par rapport à son niveau d'origine

À son origine, le plan de relance devait consacrer **900 millions d'euros aux mobilités du quotidien** alternatives à la voiture.

Sur ces 900 millions d'euros, **800 millions d'euros** devaient être ciblés sur le développement des **transports en commun** en Île-de-France et dans les régions. **La loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021** avait abondé cette opération de **50 millions d'euros (AE=CP) supplémentaires** avant que **la loi n° 2021-1549** du

**1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021** ne prévoit elle aussi un nouvel abondement à hauteur de **400 millions d’euros** en AE, portant ainsi l’enveloppe globale à **1 250 millions d’euros**.

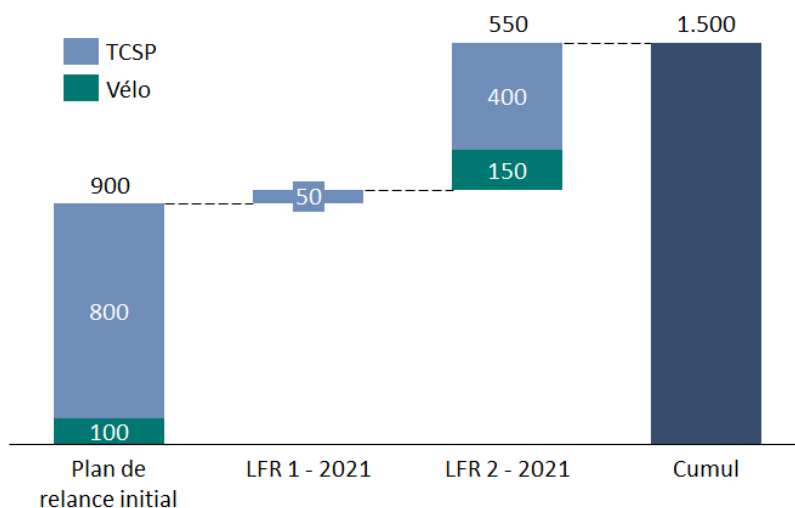
Ces crédits, qui sont déployés dans le cadre de cofinancements avec les collectivités territoriales à travers les CPER, ont vocation à encourager le développement de l’offre de transport dans les zones urbaines denses, d’améliorer les services existants ou de créer de nouvelles lignes de transports collectifs en site propre (TCSP) et de métros.

**En 2021, 395 millions d’euros d’AE et 58 millions d’euros de CP ont été consommés pour les transports en commun en province** ainsi que **670 millions d’euros en AE et 80 millions d’euros en CP pour les transports en commun en Île-de-France**.

Le deuxième volet de l’enveloppe initiale consacrée aux mobilités du quotidien était dédié au « **plan vélo** ». Via un abondement du « fonds vélo », **100 millions d’euros** issus du plan de relance devaient servir à accélérer les aménagements cyclables. **La deuxième loi de finances rectificative pour 2021 a majoré ces crédits de 150 millions d’euros**, portant l’enveloppe globale à **250 millions d’euros**. **En 2021, 150 millions d’euros en AE et 10 millions d’euros en CP** avaient été consommés sur le « plan vélo ».

### Évolution des autorisations d’engagement consacrées aux mobilités du quotidien

(en millions d’euros)



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

**En 2022, au titre des mobilités du quotidien, 151 millions d’euros de CP** avaient été inscrits en loi de finances initiale tandis que le projet de loi de finances **pour 2023** prévoit d’ouvrir **246 millions d’euros de CP** pour financer ces programmes.

### 3. L'accélération des travaux d'infrastructures de transport

Le plan de relance devait allouer 550 millions d'euros pour **accélérer des travaux d'infrastructures de transport**. Entre autres, ces crédits doivent contribuer au développement de la **ligne ferroviaire Lyon-Turin, du réseau fluvial, de voies réservées aux modes de mobilité partagés** ainsi qu'à la **modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, les CROSS**.

Alors que les AE portant sur ces opérations ont été consommés en 2021 et en 2022, les décaissements effectifs ont représenté **200 millions d'euros en 2021 et 329 millions d'euros en 2022** avaient été consommés pour ces différentes opérations.

Pour 2023, le présent projet de loi de finances propose l'ouverture de **26 millions d'euros** de CP au titre des infrastructures de transport.

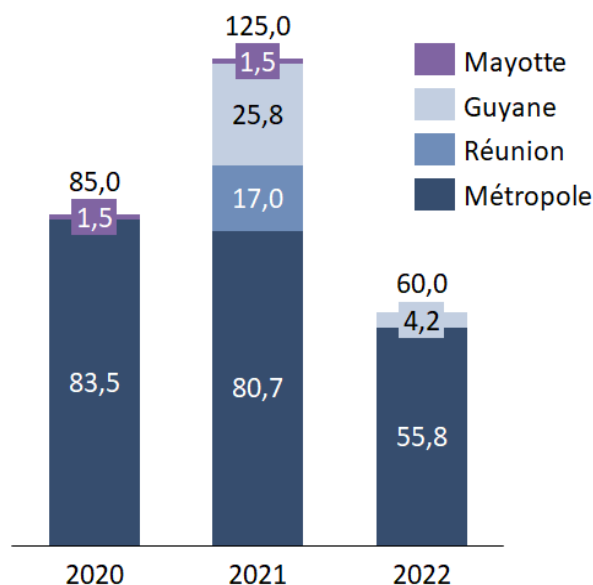
#### *C. SUR L'ACTION 07 « COHÉSION TERRITORIALE » DU PROGRAMME 364 « COHÉSION », LA RÉNOVATION DES OUVRAGES D'ART DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

Sur les crédits de l'action 07 « Cohésion territoriale du programme 364 « Cohésion », **353 millions d'euros** doivent servir le **développement et la modernisation du réseau routier national** ainsi que le **renforcement des ponts**.

**270 millions** d'euros du plan de relance sont alloués au développement et à la modernisation du réseau routier national. Ces crédits ont vocation à **stimuler** la réalisation des **volets routiers des CPER 2015-2020**.

## Calendrier de consommation des crédits dédiés au développement et à la modernisation du réseau routier national

(en millions d'euros)



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

**80 millions** d'euros de crédits du plan sont alloués aux ouvrages d'art, répartis à parts égales de 40 millions d'euros entre les ponts des collectivités et ceux du réseau routier national non concédé.

L'enveloppe dédiée au réseau routier national doit servir à renforcer 7 ouvrages. 22 des 40 millions d'euros doivent être consacrés à la réparation du viaduc d'Autreville, sur l'autoroute A31.

Les **40 millions d'euros de crédits destinés aux ouvrages d'art des collectivités** territoriales sont gérés par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ces crédits ont pour objet de soutenir les plus petites collectivités dans le recensement, les diagnostics, les études et pour financer des expérimentations permettant de réduire les coûts de surveillance et d'entretien de leurs ouvrages d'art. Ce programme est **mis en œuvre par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement** (Cerema).

Au **6 septembre 2022, 9 000 communes** ont bénéficié d'une visite de leurs ouvrages, ce qui représente environ **35 000 ouvrages**. **23 %** de ces ouvrages présentent des **défauts significatifs**. Un panel d'ouvrages parmi les plus sensibles à l'échelle nationale doit bénéficier d'**une deuxième phase d'évaluation** plus approfondie. Leur nombre, qui doit dépendre du budget restant disponible à l'issue de la première phase, est estimé à ce jour entre 300 et 500. Cette phase a été initiée en avril 2022. Le recensement des ouvrages dans les collectivités outre-mer a par ailleurs démarré à l'été 2022.

À ce stade le Gouvernement n'envisage pas d'extension du programme à l'ensemble des communes de France ou aux intercommunalités, la cible restant les plus petites communes.

#### IV. AU CŒUR DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

##### *A. SNCF RÉSEAU NE DISPOSE PAS DE MOYENS SUFFISANTS POUR ASSURER LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES*

###### **1. Le financement des infrastructures ferroviaires n'est pas assuré**

L'**audit du réseau ferré français** réalisé en 2005 par l'école polytechnique fédérale de Lausanne, actualisé en 2012, avait démontré à quel point, en France, le **réseau ferré structurant** le plus circulé s'était **considérablement dégradé** pendant trois décennies du fait de l'**insuffisance** manifeste des **investissements d'entretien et de régénération**<sup>1</sup>. Cette situation se traduit très concrètement par de nombreux **problèmes de sécurité** mais également **d'efficacité**, en raison de la multiplication des ralentissements de la circulation des trains. Face à ce constat accablant, **les financements dédiés à la régénération du réseau ferroviaire ont été réévalués**. De moins de 1 milliard d'euros en 2005 ils ont augmenté jusqu'à près de 2,7 milliards d'euros en 2016. Cependant, cette dynamique indispensable s'est **interrompue à partir de 2016** et, depuis cette date, on constate une **stagnation des investissements de régénération entre 2,6 et 2,8 milliards d'euros** annuels. En euros constants, depuis 2016, les investissements sont même en baisse. Ce constat avait notamment été dressé par la Cour des comptes dans un rapport de 2018 sur SNCF Réseau. **L'Autorité de régulation des transports (ART) dénonce elle aussi avec constance le manque de moyens consacrés à la régénération** du réseau. Dans son avis sur le budget 2022 de SNCF Réseau, elle soulignait ainsi que l'enveloppe de régénération du réseau prévue en 2022 est inférieure à la trajectoire prévue dans le contrat de performance du gestionnaire d'infrastructure.

**Face aux conséquences de la crise** sanitaire sur les recettes de SNCF Réseau, notamment le montant des péages mais également les incidences à venir sur le niveau des bénéfices générés par la filiale SNCF Voyageurs dont une part lui est reversée via un fonds de concours dédié qui transite par le programme 203, **l'État avait débloqué, à la fin de**

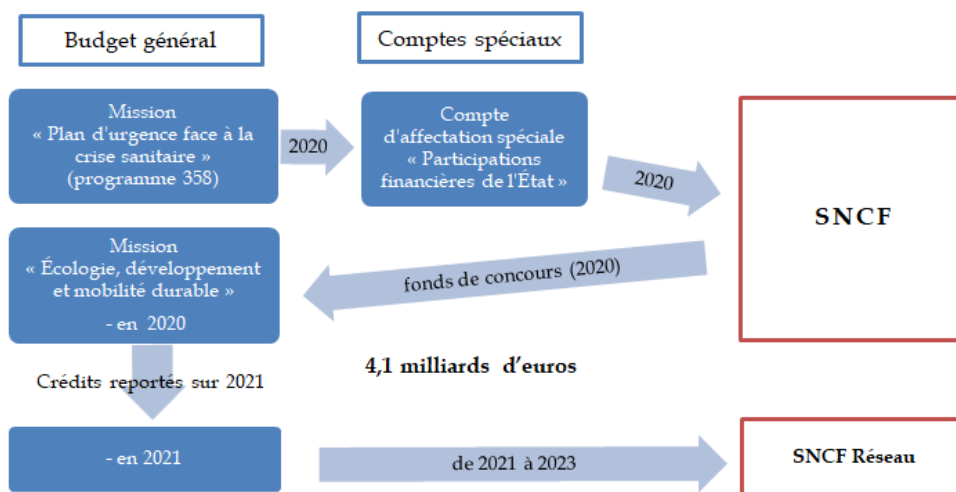
---

<sup>1</sup> Dans un passé récent, l'État a clairement privilégié la construction de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV), qui ont monopolisé les ressources financières, mais également les ressources humaines de SNCF Réseau et de ses sous-traitants.

**l'année 2020, une dotation de 4,05 milliards d'euros** sous la forme d'une recapitalisation du groupe SNCF. En décembre 2020, la société anonyme SNCF a reversé cette somme au fonds de concours dédié à SNCF Réseau.

**Ce concours financier était absolument nécessaire** pour permettre à SNCF Réseau de maintenir à un niveau minimum incompressible la trajectoire d'investissements dans la régénération du réseau malgré les conséquences de la crise. Sans cette aide d'urgence, **le programme de régénération** tel qu'il était programmé **n'aurait pu être mené à bien**. Sur ces 4,05 milliards d'euros, **2,3 milliards d'euros devaient être consacrés à la régénération** des infrastructures ferroviaires, **1,5 milliard d'euros à couvrir les surcoûts induits par l'interdiction de l'épandage de glyphosate<sup>1</sup>** et **300 millions d'euros aux lignes de desserte fine du territoire.**

#### Mécanisme budgétaire du concours financier exceptionnel de 4,05 milliards d'euros apportés par l'État à SNCF Réseau



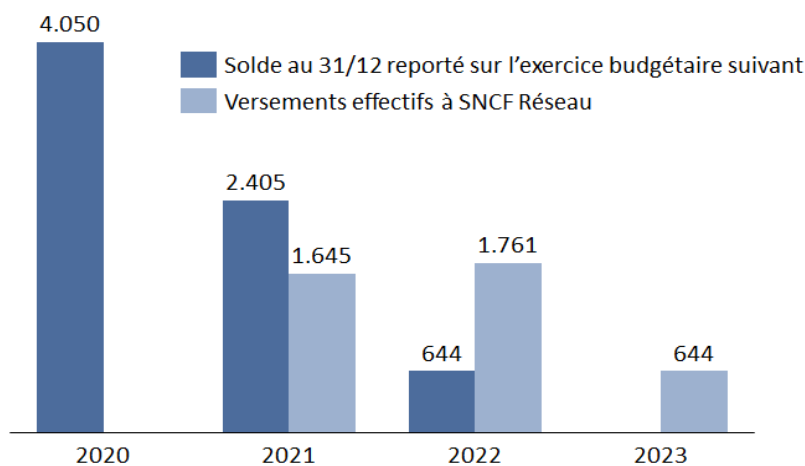
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

En 2021 (1,645 milliard d'euros), puis en 2022 (1,761 milliards d'euros), deux premières tranches de la dotation de 4,05 milliards d'euros ont été effectivement versées à SNCF Réseau via le programme 203. Le solde de 0,644 milliard d'euros doit lui être payé en 2023.

<sup>1</sup> Et à financer la rénovation des ponts ferroviaires.

### Calendrier de versements à SNCF Réseau des 4,05 milliards d'euros d'aide exceptionnelle de l'État

(en millions d'euros)



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

Aussi, à la fin de l'année 2022, 644 millions d'euros de crédits de fonds de concours affectés à l'action 41 « Ferroviaire » du programme 203 seront reportés sur la gestion 2023.

S'ils considèrent que la régénération des voies ferrées demeure la priorité absolue et qu'elle fait l'objet d'un sous-investissement manifeste, **les rapporteurs spéciaux regrettent** très vivement, comme ils ont pu le souligner dans leur rapport précité de mars 2022, qu'en France, à la différence de nos principaux partenaires européens, **les indispensables programmes de modernisation du réseau ne sont ni financés, ni sérieusement programmés**. Cette situation est **d'autant plus incompréhensible que les deux principaux programmes de modernisation** du réseau, la commande centralisée du réseau (CCR)<sup>1</sup> et l'ERTMS<sup>2</sup>, sont susceptibles de générer d'importants **gains d'efficience** et d'améliorer grandement la **performance du réseau ferroviaire**.

<sup>1</sup> 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'efficience 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 %.

<sup>2</sup> 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.



**Les enjeux de financement de ces deux programmes sont massifs et supposent un accompagnement financier. Les coûts de déploiement en France de ces programmes pourraient s'élever à 15 milliards d'euros pour la CCR et 20 milliards d'euros pour l'ERTMS.**

Alors qu'elle dispose d'un savoir-faire industriel reconnu dans le domaine, **faute d'une vision stratégique ambitieuse de l'État et en l'absence de modèle de financement, la France accuse un retard considérable dans la modernisation de son réseau.**

Pour les rapporteurs spéciaux, cette **situation très préjudiciable pour l'ensemble du secteur ferroviaire** n'est pas acceptable et **doit rapidement être résolue faute de quoi le réseau français pourrait irrémédiablement décrocher** vis-à-vis de ses homologues européens.

Au mois d'avril 2022, le nouveau contrat de performance de SNCF Réseau a été signé en catimini. Au cours des semaines qui ont précédé cette signature, **le projet de contrat avait pourtant fait l'objet de critiques unanimes** de l'ensemble du secteur ferroviaire. **Les rapporteurs spéciaux avaient pu développer, dans leur rapport de mars 2022 précité, les nombreuses insuffisances de ce contrat qu'ils préfèrent qualifier de « contre-performance ».** Alors qu'il fait figure de véritable pierre angulaire du modèle économique ferroviaire national et qu'il doit traduire avec rigueur des engagements de financements ambitieux, sincères et crédibles, les rapporteurs considèrent qu'à l'instar de son prédécesseur, ce contrat n'est **« ni réaliste, ni soutenable ».** L'Autorité de régulation des transports (ART) a elle-même émis un avis très critique sur ce contrat le 8 février 2022.

**Les investissements prévus dans le projet de contrat apparaissent extrêmement insuffisants, même pour maintenir l'état actuel du réseau, et complètement déconnectés des objectifs climatiques** portés par la France, sans parler des implications attendues **de l'ambitieux projet de green deal européen.** À travers la trajectoire prévisionnelle de l'indice de consistance de la voie (ICV) qu'il retient, le nouveau contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau acte l'insuffisance des investissements dans la régénération du réseau qu'il prévoit puisqu'il anticipe une dégradation de cet indicateur de 2021 à 2030. Si le contrat reconnaît que le vieillissement des appareils de signalisation constitue le « point faible » du réseau, il acte du fait que les investissements de régénération prévus au contrat se traduiront par une dégradation significative de l'indicateur mesurant leur âge moyen.

Alors que les montants nécessaires pour réellement renouveler le réseau seraient de l'ordre de 3,8 à 3,9 milliards d'euros par an, **les rapporteurs spéciaux sont extrêmement préoccupés et craignent que les graves problèmes de ralentissements** qui, jusqu'à aujourd'hui, concernaient très majoritairement les « petites lignes » **ne se diffusent au réseau structurant, c'est-à-dire les voies les plus circulées.**

**Le contexte d'inflation actuel renforce encore cette menace** puisque SNCF Réseau estime que ce phénomène pourrait générer **en année pleine un surcoût de 500 millions d'euros sur les travaux de régénération**. Cette perspective dramatique pour l'avenir du réseau ferré national **doit à tout prix être conjurée par une révision rapide de la trajectoire d'investissement prévue dans le contrat de performance** de SNCF Réseau. Les rapporteurs spéciaux appellent à ce que cette révision intervienne dans le **prolongement immédiat de la définition de la nouvelle programmation pluriannuelle d'investissements** dans les infrastructures de transport qui doit s'appuyer sur le rapport du COI attendu d'ici la fin de l'année.

Par ailleurs, **concernant les programmes de modernisation, le nouveau contrat de performance ne prévoit ni financement ni accélération**. Concernant la CCR, il se borne à signaler que « *si des solutions de financement se présentent* », ce programme sera accéléré. **Les rapporteurs spéciaux ne comprennent pas une telle absence de volontarisme politique**.

Sur ces sujets majeurs pour l'avenir du secteur ferroviaire national et nos engagements environnementaux, **les rapporteurs spéciaux constatent et regrettent que ce projet de loi de finances pour 2023 ne prévoient rien**. Compte-tenu des enjeux financiers de tels investissements **ils souhaiteraient qu'une réflexion s'engage sur la possibilité de recourir à des modes de financements spécifiques** qui pourraient, le cas échéant, faire appel à des mécanismes de type sociétés de projets.

## **2. La charge des redevances d'infrastructures assumées par l'État au bénéfice de SNCF Réseau augmente de 3 % en 2023**

Les **dépenses d'intervention versées à SNCF Réseau** représentent une part très significative 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. Les CP de l'action 41 « Ferroviaire », représentent ainsi plus de 66 % de la dotation totale du programme. En 2023, cette action est dotée de **2 708,4 millions d'euros en AE et de 2 704,9 millions d'euros en CP**, soit **des augmentations respectives de 5,7 % et de 5,5 %** par rapport à 2022.

**Un effet de périmètre doit être retraité** pour déterminer la véritable évolution des crédits inscrits sur le programme entre la loi de finances initiale pour 2022 et le présent projet de loi de finances pour 2023. En effet, la **majoration de 65 millions d'euros de la compensation fret (voir *infra*)** avait été inscrite à l'action 45 « Transports combinés » en 2022. En excluant cet effet de périmètre, l'évolution des crédits inscrits à l'action 41 s'établit à **+ 3 %**.

En 2023, SNCF Réseau devrait ainsi percevoir :

- **1 957 millions d'euros** (AE=CP) pour les **redevances d'accès** au réseau relatives aux **TER** hors Île-de-France, soit une hausse de 3,4 % par rapport à 2022 ;

- **556 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 (voir *infra*), soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 2022 ;

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

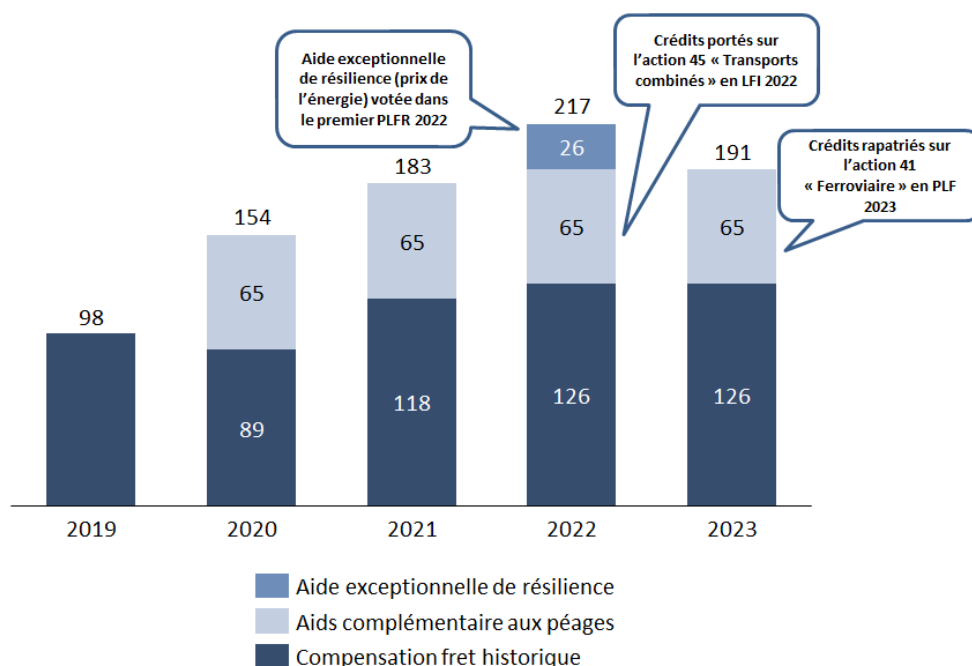
Cette dernière progresse de 43,6 % par rapport à 2022 en raison de la prise en compte de **l'aide complémentaire à l'exploitation du fret de 65 millions d'euros** qui doit être maintenue jusqu'en 2027 et qui était inscrite à l'action 45 du programme 203 en 2022.

Par ailleurs, dans le cadre de la **loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022**, le Parlement avait voté **une aide exceptionnelle de 26 millions d'euros** destinée à atténuer les **conséquences de la crise des prix de l'énergie** sur le secteur du transport ferroviaire de marchandises. **Cette aide a couvert la moitié des surcoûts** constatés en 2022 par les opérateurs (52 millions d'euros). Alors que le Parlement a inscrit dans la loi l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 et qu'ils considèrent que cette ambition est un élément clé de notre stratégie environnementale, **les rapporteurs spéciaux sont particulièrement préoccupés quant aux répercussions de l'emballement de la crise des prix de l'énergie** sur le transport ferroviaire de marchandises. **En 2023, les surcoûts pour les opérateurs de fret pourraient être multipliés par quatre et atteindre 200 millions d'euros**. Le secteur participe actuellement à des  **négociations avec les services de l'État** pour déterminer les conditions de **l'allocation d'une aide publique, qui ne manquera pas d'être mise en œuvre tant elle paraît incontournable**. Cette dotation, qui sera **nécessairement plus élevée que les 26 millions d'euros alloués en 2022** devrait, d'après les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, être proposée par le Gouvernement  **dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de finances rectificative en cours d'année 2023**.

Le graphique ci-après illustre l'évolution de la compensation fret historique, de la compensation fret additionnelle mise en place à compter de 2021 et de l'aide exceptionnelle destinée à couvrir une partie de la hausse de la facture énergétique des opérateurs en 2022.

## Évolution des compensations aux péages de fret ferroviaire (2019-2023)

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performance 2023 et les réponses de la DGITM au questionnaire budgétaire

### B. LE COÛT DU GRAND PARIS EXPRESS DÉPASSE DÉSORMAIS LES 36 MILLIARDS D'EUROS

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que « le Grand Paris est un projet urbain, social et économique basé sur la construction d'un nouveau réseau de transport public », a créé la Société du Grand Paris (SGP), établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) dont « la 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 et d'en assurer la réalisation ».

### Le réseau du Grand Paris Express

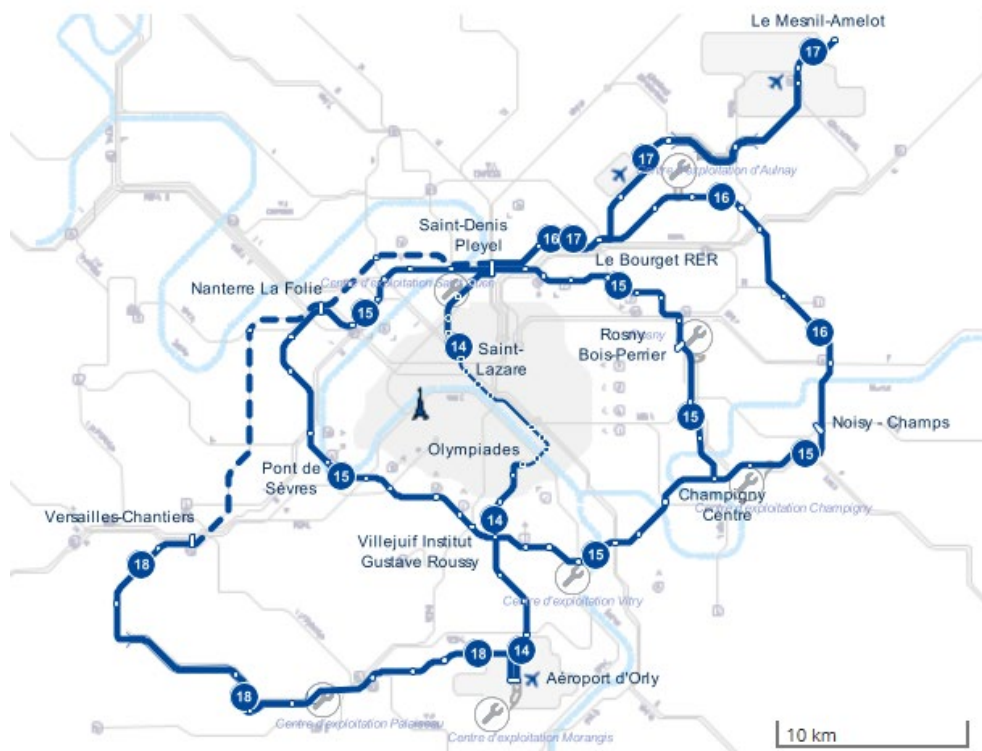
Baptisé Grand Paris Express, le réseau de transport public porté par la SGP est constitué de 72 gares (que la SGP a pour mission de construire et d'aménager) et de 200 kilomètres de lignes nouvelles interconnectées au réseau existant (métro, RER et transilien) :

- 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 du Grand Paris (SGP)

### Plan du Grand Paris Express



Source : Société du Grand Paris (SGP)

**1. Relevé de plus de dix milliards d'euros en 2017, puis une nouvelle fois en 2021, le coût du projet, est désormais estimé à 36,1 milliards d'euros**

Le rapport du groupe de travail de la commission des finances du Sénat « Grand Paris Express : des coûts à maîtriser, un financement à consolider »<sup>1</sup> 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** (cf *infra*).

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.

Les travaux sont en cours sur les lignes 14, 15 sud, et le tronçon commun des lignes 16 et 17, avec quelque 130 chantiers actifs. Pour les lignes 15 Est et Ouest, le choix a été fait en 2019 d'avoir recours à des marchés de conception-réalisation.

Comme l'a mis en lumière le rapport du groupe de travail cité *supra*, la crise sanitaire a des conséquences sur les coûts du projet. Le seul arrêt des chantiers pendant le premier confinement a été estimé à 20 millions d'euros

---

<sup>1</sup> 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.

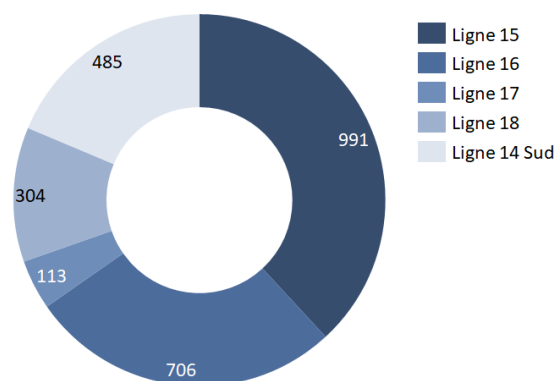
par mois. Au-delà même des effets de la crise, de nouveaux aléas dont des contraintes géotechniques, qui ont notamment ralenti la cadence des tunneliers, occasionnent également des surcoûts. Le 7 octobre 2021, ces surcoûts avaient été évalués à 500 millions d'euros, portant le coût total du projet à 36,1 milliards d'euros. Cette réévaluation s'expliquait principalement par à une révision profonde de la méthode de calcul des provisions, un travail de fiabilisation qui s'est étalé sur trois ans.

Avant même cette réévaluation du coût du projet, **une nouvelle feuille de route** avait été présentée en conseil de surveillance le 13 juillet 2021, actant une nouvelle révision des délais de mises en service des chantiers. Les délais supplémentaires occasionnés par les nouveaux aléas géotechniques et les conséquences de la crise sont estimés entre trois et huit mois sur les chantiers de génie civil et entre trois et quatre mois sur les lignes en étude.

La SGP est confrontée à **des risques externes divers, notamment contentieux**. Dans ce domaine, elle restait suspendue à un contentieux engagé contre le chantier de la ligne 17 nord. Le 7 octobre 2021, la cour administrative d'appel (CAA) de Paris avait rejeté la requête en annulation de l'autorisation environnementale de cette ligne qui reliera Le Bourget RER au Mesnil Amelot via la gare du Triangle de Gonesse. Le 17 octobre 2022, le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi formé par France nature environnement.

### Répartition des dépenses de la SGP par lignes au titre de sa mission de maître d'ouvrage du Grand Paris Express en 2021

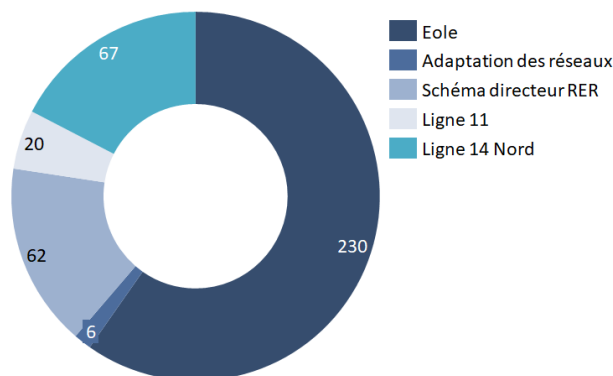
(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat d'après le rapport d'activité 2021 de la SGP

### Contributions de la SGP aux projets d'infrastructures de transports en Île-de-France par la SGP en 2021

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat d'après le rapport d'activité 2021 de la SGP

### Le budget de la Société du Grand Paris de 2016 à 2022

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (projection)
<b>Dépenses totales (A)</b>	<b>909</b>	<b>1782</b>	<b>2654</b>	<b>2994</b>	<b>3550</b>	<b>3563</b>	<b>4560</b>
GPE	629	1314	2119	2508	3041	3178	4397
Contributions (Ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen, Plan de mobilisation et réseaux existants)	281	468	535	486	509	385	163
<b>Recettes totales (B)</b>	<b>515</b>	<b>536</b>	<b>600</b>	<b>702</b>	<b>836</b>	<b>849</b>	<b>n.c</b>
Taxes affectées	508	532	566	662	746	764	802
TSBCS (et TASS à partir de 2019)	326	349	382	470	543	614	629
TSE	117	117	117	117	117	73	67
IFER	65	66	67	74	74	69	76
Taxe de séjour	n.a.	n.a.	n.a.	1,5	12	8	30
Ressources propres et autres	7	4	34	40	90	85	n.c
Emprunts	0	700	2365	3255	11 000	8 000	n.a.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

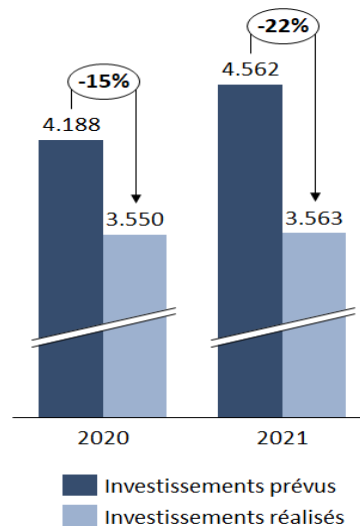


## 2. Des dépenses d'investissement qui devraient significativement augmenter après des sous-consommations très fortes en 2020 et 2021 du fait des reports de travaux

Alors qu'elles auraient dû dépasser les 4,6 milliards d'euros en 2021, les dépenses réellement exécutées n'ont atteint que 3,6 milliards d'euros sur cet exercice, soit **une sous-consommation** de crédits considérable de **1 milliard d'euros et 21 %**. La SGP explique la sous consommation massive constatée en 2021 par les **décalages de calendrier** qui découlent des reports de chantiers dus aux répercussions de la crise sanitaire.

### Comparaisons des dépenses prévues et réalisées en 2020 et 2021 (en CP)

(en millions d'euros)

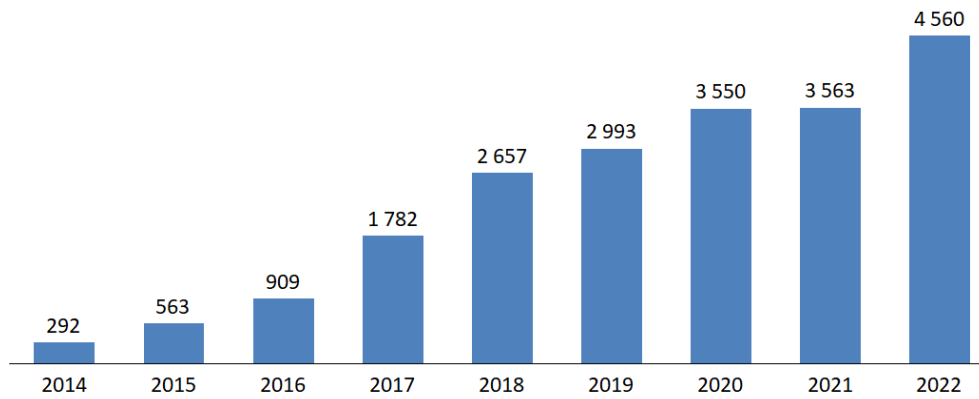


Source : réponses de la SGP au questionnaire budgétaire

La SGP prévoit d'atteindre en 2022 le niveau de dépenses prévu en 2021, soit 4,6 milliards d'euros.

### Évolution des dépenses de la SGP entre 2014 et 2022

(en millions d'euros)



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

### 3. Le financement du projet repose sur de la fiscalité affectée et le recours à l'endettement

a) Des recettes affectées qui devraient progresser de 7 %

Le modèle de financement de la Société du Grand Paris (SGP) est celui d'**une caisse d'amortissement**. L'établissement doit s'endetter dans 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 (2021-2023)**

*(en millions d'euros)*

Ressources fiscales affectées	Base légale	Plafonds prévus en LFI pour 2021	Rendement réel en 2021	Prévision LFI pour 2022	Prévision PLF pour 2023
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>	593,9	601	601	664
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	<i>Article 1609 G du code général des impôts</i>	67,1	73	67,1	67,1
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>	75	69	76	79
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	<i>Article 1599 quater C du code général des impôts</i>	16	13	28	20
Taxe de séjour	<i>Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales</i>	30	8	30	25
Total		776	764	802,1	855,1

Source : commission des finances du Sénat

**En 2023, le plafond d'affectation de la taxe spéciale d'équipement (67,1 millions d'euros) est reconduit. En revanche, l'article 15 du présent projet de loi de finances prévoit de modifier les plafonds d'affectation des autres recettes fiscales qui alimentent la SGP.** Du côté des augmentations, les plafonds de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBS) ainsi que de l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs (IFER) sont ainsi relevés de 63 millions d'euros et de 3 millions d'euros pour atteindre respectivement 664 millions d'euros et 79 millions d'euros. Du côté des baisses, les plafonds d'affectation de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (20 millions d'euros) et de la taxe de séjour (25 millions d'euros) sont abaissés de 8 millions d'euros et de 5 millions d'euros.

Au total, le cumul des plafonds des taxes affectées à la SGP doit atteindre **855,1 millions d'euros en 2023**, soit **une progression de 6,6 % et de 53 millions d'euros** par rapport aux plafonds déterminés en 2022.

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 privé<sup>1</sup> qui concourront également au remboursement des emprunts.

*b) La SGP amplifie son programme d'émissions obligataires et a sécurisé 70 % du financement du projet*

Le recours précoce et massif à l'endettement permet d'accélérer la livraison du projet à recettes fiscales ou budgétaires affectées équivalentes en augmentant considérablement 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 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 s'appuyant, notamment, sur des émissions obligataires.

Après avoir émis 8 milliards d'euros d'obligations au cours de l'année, au **31 décembre 2021**, l'**encours de dette** brute de la SGP s'élevait à **25,3 milliards d'euros**. En **juin 2022**, l'encours de dette brute de la SGP a atteint **26,8 milliards d'euros**<sup>2</sup>. **À la fin de l'année 2021, la SGP avait sécurisé environ 70 % du financement global du projet** alors qu'elle comptait, encore dans le courant de l'année 2021, atteindre un niveau de 80 % à cette date.

Prévu pour cinq ans, le premier contrat de financement de la SGP Caisse des dépôts et consignations (CDC) était arrivé à échéance en juillet 2020. Il a été renouvelé au début de l'année 2022.

Pour couvrir l'essentiel de ses besoins de financement de long terme, la SGP recourt à **un programme d'émission d'obligations vertes** baptisé « *Green EMTN* » (*Euro Medium Term Notes*). Relevé progressivement, le plafond de ce programme d'émissions est aujourd'hui fixé à 32,5 milliards d'euros. En juin 2022, le montant total des émissions sur ce programme s'élevait à **24,2 milliards d'euros** sur une maturité moyenne de 27 ans et à un taux moyen de 0,85 %.

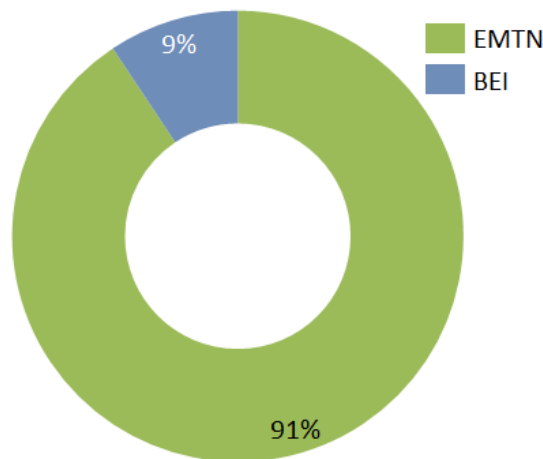
---

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

<sup>2</sup> Dont 24,2 milliards d'euros d'émissions obligataires et 2,5 milliards d'euros d'encours auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Avec la BEI, la SGP a signé un premier contrat de prêt d'un milliard d'euros en avril 2016 suivis de deux autres, pour un nouveau milliard d'euros en 2017 et 500 millions d'euros en 2018. La SGP a ainsi mobilisé 2,5 milliards d'euros de financements auprès de la BEI.

### Répartition de l'encours de dette long terme de la SGP en juin 2022



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

Afin de couvrir ses besoins de trésorerie, la SGP a également mis en place un programme de titres négociables à court terme, d'une maturité inférieure à un an, dit « NeuCP », supervisé par la Banque de France, de trois milliards d'euros.

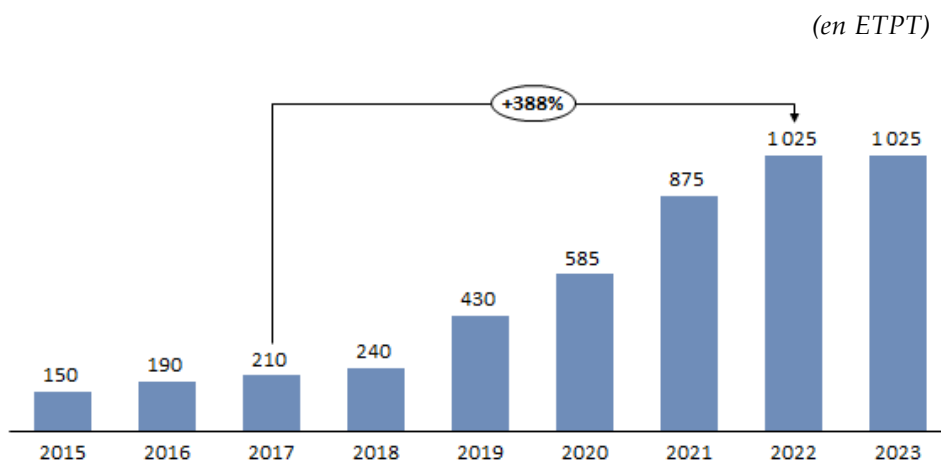
*c) Après sept années de hausses successives, les effectifs de la SGP doivent se stabiliser en 2023*

**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 GPE, les effectifs de la SGP n'avaient fait que croître. Ils avaient été multipliés par quatre entre 2018 et 2022.**

Cette progression était indispensable dans la mesure où le nombre de collaborateurs extérieurs dont la SGP devra coordonner l'intervention doit doubler entre 2020 et 2024, passant de 7 600 à plus de 15 000. Le renforcement des effectifs de la SGP lui a notamment permis de consolider le dimensionnement des équipes chargées de passer les achats et d'exécuter les marchés.

La SGP a aujourd’hui atteint l’acmé de ses effectifs. Le présent projet de loi de finances porte ainsi un coup d’arrêt à leur trajectoire haussière en proposant une stabilisation en 2023 des effectifs de la SGP à 1 025 ETPT (équivalent temps plein travaillé).

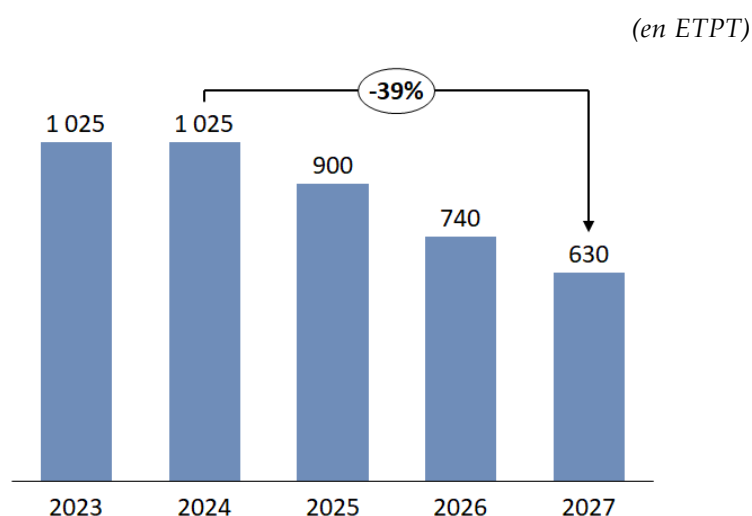
### Évolution du plafond d’emplois de la SGP (2015-2023)



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

Cette stabilisation doit être reconduite en 2024 avant que les effectifs de la SGP n’entament une rapide décrue. Les prévisions d’évolutions d’effectifs de la SGP sur la prochaine période quinquennale sont décrites dans le graphique ci-après.

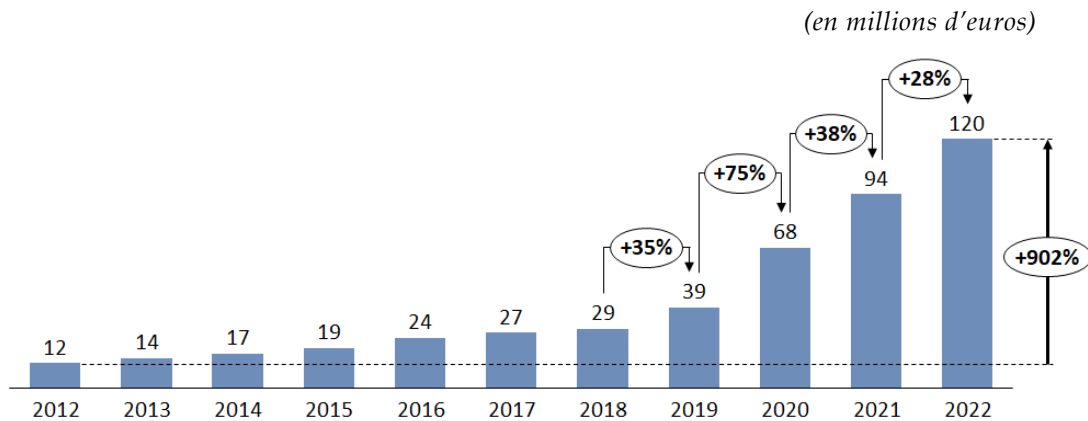
### Évolution prévisionnelle du plafond d’emplois de la SGP (2023-2027)



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

Depuis 2012, l'évolution des dépenses de personnel de la SGP est corrélée à la hausse de ses effectifs. De 12 millions d'euros en 2012, elles devraient passer à plus de 120 millions d'euros en 2022, soit **une multiplication par dix**.

### Évolution des dépenses de personnel de la SGP (2012-2022)



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

### C. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE CONTINUENT DE PORTER LES INVESTISSEMENTS DE VNF

#### 1. Alors que les ressources propres de VNF se redressent, sa subvention pour charges de service public ne suffit plus à couvrir ses charges de personnel

Voies navigables de France (VNF), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire, gère le réseau de voies navigables français. 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.

Le **contrat d'objectifs et de performance (COP)** de VNF prévu à l'article L. 4311-8 du code des transports introduit par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a été adopté le 30 avril 2021. Il inclut un **cadrage des moyens** de l'opérateur et détermine la **trajectoire de la subvention que lui verse l'AFIT France**. Ce contrat prévoit ainsi un **programme d'investissement de 3 milliards d'euros sur une période de dix ans**.

Cependant, il apparaît que **ce contrat a deux principales limites**. D'une part **il est établi en euros courants** et d'autre part **il prévoit une diminution assez significative des dépenses d'investissements sur la période 2025 - 2027** puis des niveaux de dépenses exceptionnels proches de 400 millions d'euros en 2028 et 2029. **Tous les trois ans ce contrat doit faire l'objet d'une clause de revoyure**. La prochaine doit intervenir en 2023.

**La trajectoire d'investissements fixée en euros courants rend les investissements programmés dans les voies fluviales extrêmement vulnérables à l'inflation**. S'agissant des chantiers sur le réseau fluvial, **en 2022, les surcoûts liés au phénomène d'inflation dépassent souvent 20 %**, voire même 50 % pour certains matériaux. **Les travaux du COI ont vocation à traiter de cette question et une solution devra être trouvée lors de la prochaine révision du COP** afin de préserver les investissements dans la régénération et la modernisation des voies fluviales.

Par ailleurs, et **alors que VNF a su relever le défi de la réalisation effective des nouveaux travaux qu'il a lancés dans le cadre du plan de relance, un lissage à environ 300 millions d'euros par an de la trajectoire d'investissements de l'opérateur semble plus pertinente que la programmation actuelle**.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit que **le plafond d'emploi de VNF diminue de 40 ETPT à 4 028 ETPT pour un schéma d'emploi négatif de 60 ETP**. À travers les **investissements de modernisation** qu'il réalise, et notamment le déploiement de postes de commande centralisés qui permettent la téléconduite, **VNF doit dégager des gains de productivité permettant de réduire ses effectifs permanents**. Toutefois, il convient de **veiller à ce que les deux processus soient bien synchronisés**. Pour ce faire, **VNF a notamment besoin de recourir à des emplois dits « de transition »**, sous forme de CDD de 3 ans pour gérer la phase de réorganisation qui doit le conduire, au terme de son plan de modernisation qui doit s'étendre de 2021 à 2029, à améliorer sensiblement sa performance.

En 2022, **les dépenses de personnel de VNF devaient atteindre 258,9 millions d'euros**, dont **2,8 millions d'euros s'expliquent par la revalorisation du point d'indice**. Ces 2,8 millions ont été pris en charge par l'établissement. Si l'on exclut cet effet, ces dépenses auraient néanmoins légèrement progressé de 0,9 % du fait de l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) et en dépit des économies réalisées du fait des baisses d'effectifs. Hors charges de personnel, **les dépenses de fonctionnement de l'établissement devaient quant à elles s'établir à 91,6 millions d'euros**.

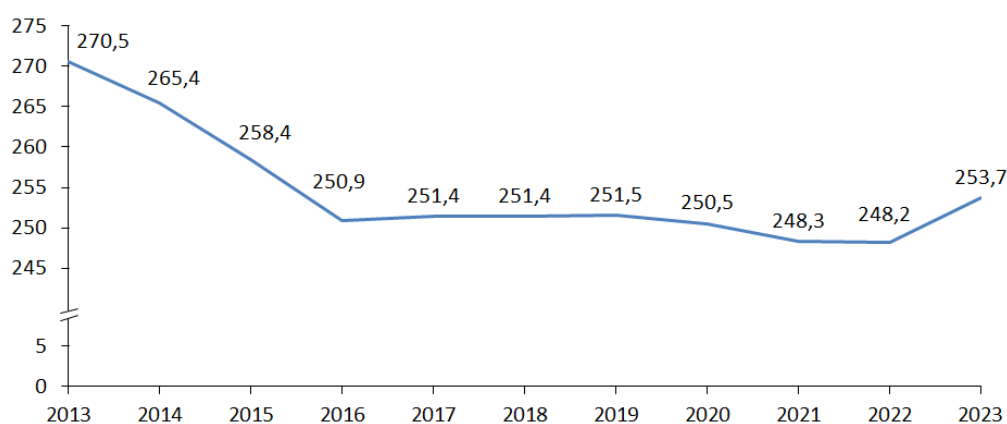
La **subvention pour charges de service public (SCSP)** de VNF représente environ **un tiers de ses recettes**. En 2023, le présent projet de loi de finances prévoit **une augmentation de 2,2 %** du montant de cette subvention afin de **compenser la hausse du point d'indice**. Elle devrait ainsi atteindre **253,7 millions d'euros (AE=CP)**. En 2023, **cette subvention sera**



**insuffisante pour couvrir les dépenses de personnel** de l'établissement qui devraient s'établir à plus de 255 millions d'euros.

### Évolution de la SCSP (en CP) de VNF inscrite en loi de finances initiale

(en millions d'euros)



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

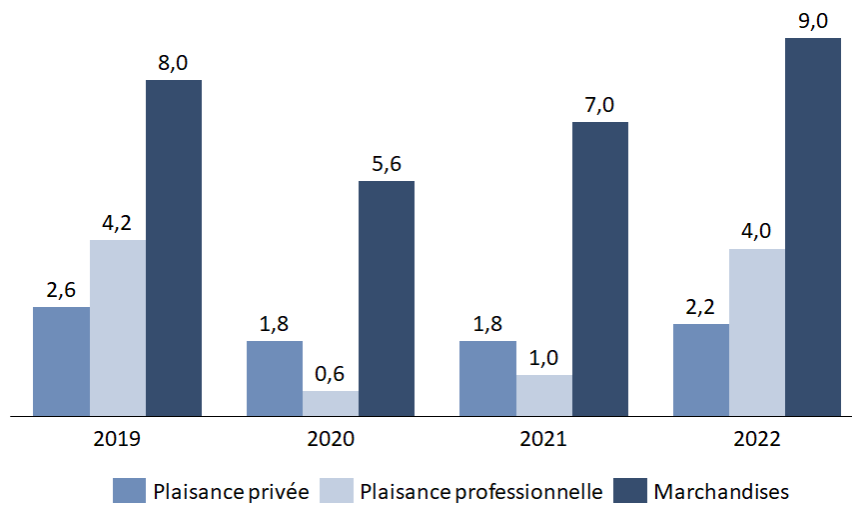
Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la taxe hydraulique que percevait VNF a été remplacée par une **redevance domaniale**, créée par voie réglementaire<sup>1</sup>. Son fait générateur est le même que celui de la taxe hydraulique, à savoir le prélèvement ou le rejet d'eau. Son rendement total avoisine les 244 millions d'euros par an. **L'article 46 de la loi de finances pour 2012 plafonne à 127,5 millions d'euros l'affectation de cette redevance à VNF.** Le projet de loi de finances pour 2023 ne revient pas sur ce plafond.

**Les recettes propres** de l'établissement, qui correspondent à ses redevances domaniales et à ses péages devraient s'élever à environ **47 millions d'euros en 2022. Après deux années de moindre rendement lié aux répercussions de la crise sanitaire, ces ressources devraient dépasser ainsi leur niveau pré-crise de 2019.** Leur niveau est en phase avec la trajectoire financière prévue dans le contrat d'objectifs et de performance (COP). Les péages relatifs à la plaisance privée (2,2 millions d'euros) et professionnels (4 millions d'euros) devraient rester légèrement inférieurs aux montants atteints en 2019 mais les recettes issues des péages relatifs au transport de marchandises (9 millions d'euros) devraient dépasser leur rendement d'avant crise.

<sup>1</sup> La taxe hydraulique, dont le rendement tendait à se réduire sous l'effet de la diminution du nombre de centrales thermiques et nucléaires d'EDF, principal redevable, et qui, de plus, voyait sa conformité au droit européen remise en cause dans le cadre de plusieurs contentieux, a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 par la loi de finances pour 2019.

### Évolution du rendement des péages de VNF entre 2019 et 2022

(en millions d'euros)

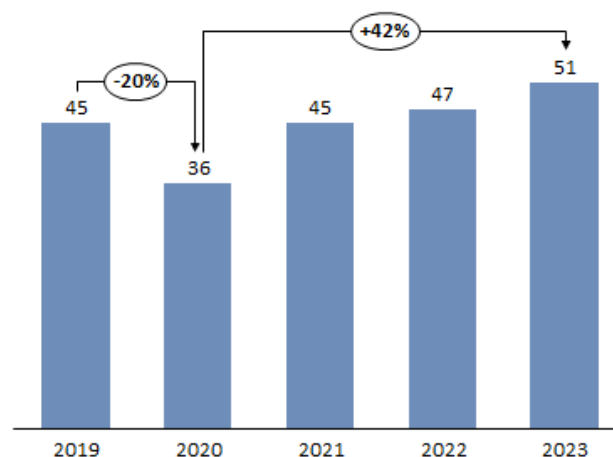


Source : Commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'après les premières prévisions de l'opérateur, ces ressources pourraient dépasser les 50 millions d'euros en 2023.

### Évolution des ressources propres de VNF (redevances domaniales et péages) entre 2019 et 2023

(en millions d'euros)



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

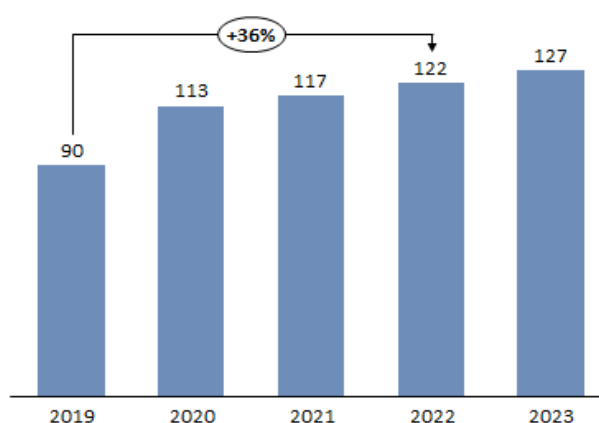
Par ailleurs, en 2022, dans le cadre d'opérations cofinancées, l'opérateur devrait aussi recevoir des subventions de l'Union Européenne (UE) et des collectivités territoriales pour un montant de 79,2 millions d'euros.

## 2. En forte augmentation, le volume d'investissements de VNF est toujours fortement stimulé par le plan de relance

La LOM a prévu une augmentation progressive des crédits de l'AFIT France consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau fluvial. Ces objectifs ont été traduits dans la trajectoire financière qui accompagne le COP de l'opérateur. Les subventions d'investissement allouées par l'AFIT France à VNF doivent ainsi poursuivre leur progression et **dépasser la barre des 120 millions d'euros en 2022**. Pour **2023**, et dans le respect de la trajectoire fixée dans le contrat d'objectifs et de performance, les subventions de l'AFIT France en faveur de la régénération et de la modernisation du réseau doivent s'établir à **127 millions d'euros**.

### Évolution de la subvention de l'AFIT France versée à VNF (2019 et 2023)

(en millions d'euros)

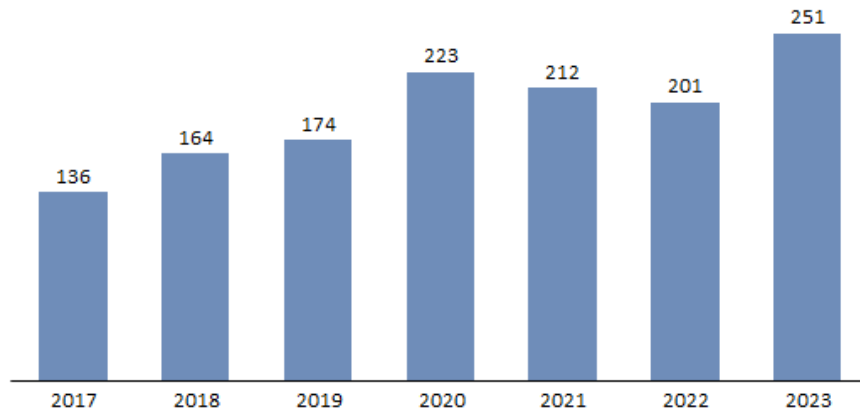


Source : Commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Sans compter le concours de la mission « plan de relance », VNF devrait dépenser 201 millions d'euros au titre de ses investissements en 2022 contre 212 millions d'euros en 2021.

**Évolution des dépenses d'investissement de VNF (hors plan de relance) en CP  
(2017-2023)**

*(en millions d'euros)*

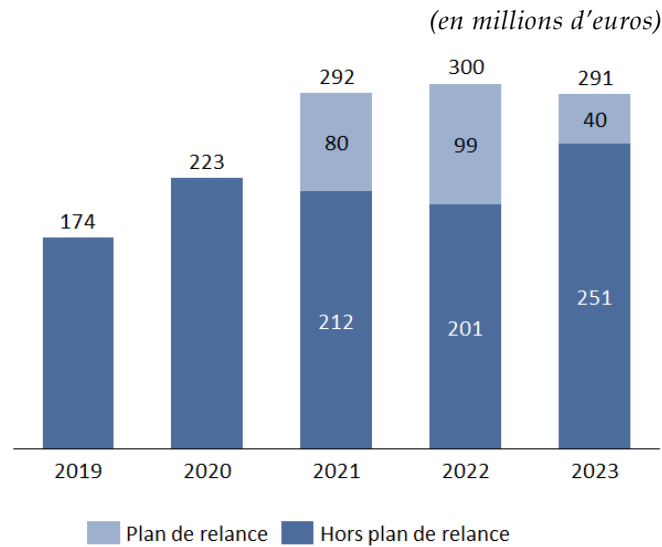


*Source : commission des finances d'après les documents budgétaires*

Dans le cadre du **plan de relance**, **175 millions d'euros** de crédits ont été fléchés vers les investissements de VNF dans le réseau fluvial. **En 2022**, ces crédits doivent permettre à l'établissement d'accroître ses dépenses d'investissement de **80,7 millions d'euros en AE et 98,6 millions d'euros en CP**, ce qui portera le **total des dépenses d'investissement** de l'opérateur à **271,7 millions d'euros en AE et 299,6 millions d'euros en CP**.

**En 2023, en CP**, les dépenses d'investissements totales de VNF devraient s'établir à **291 millions d'euros** dont 40 millions d'euros au titre du plan de relance. À travers des efforts de réorganisation profonds de ses capacités de maîtrise d'ouvrage, VNF a pu relever le défi d'absorber ces nouveaux investissements et de les mener à bien concrètement.

### Évolution des dépenses d'investissement totales de VNF en CP (2019-2023)



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

### 3. Une situation patrimoniale saine en dépit d'un résultat négatif

Comme en 2021, en 2022 le résultat de VNF devrait présenter un solde négatif à hauteur de 15,6 millions d'euros. Toutefois, l'opérateur dégage une capacité d'autofinancement positive et en augmentation. Celle-ci devrait dépasser les 44 millions d'euros en 2022. Son fonds de roulement devrait être abondé pour approcher les 168 millions d'euros tandis que sa trésorerie au 31 décembre 2022 pourrait tutoyer les 100 millions d'euros, un niveau nettement supérieur au seuil prudentiel de deux mois de charges de personnel.



**PROGRAMME 355**  
**« CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU**  
**REPRISE PAR L'ÉTAT »**

Sur les exercices budgétaires 2020 et 2021, les crédits du programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » correspondaient aux charges d'intérêt résultant de la première étape de la reprise de dette de SNCF Réseau, à hauteur de 25 milliards d'euros. Depuis l'exercice budgétaire 2022, les crédits du programme retracent les charges financières portant sur l'intégralité de l'opération de reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros.

Après amortissement de 1,7 milliard d'euros de principal en 2020, 1,3 milliard d'euros en 2021 puis 3 milliards d'euros en 2022, la structure des engagements en cours début 2023 est présentée ci-dessous, par type d'emprunt (tableau) et par année d'amortissement du principal (graphique).

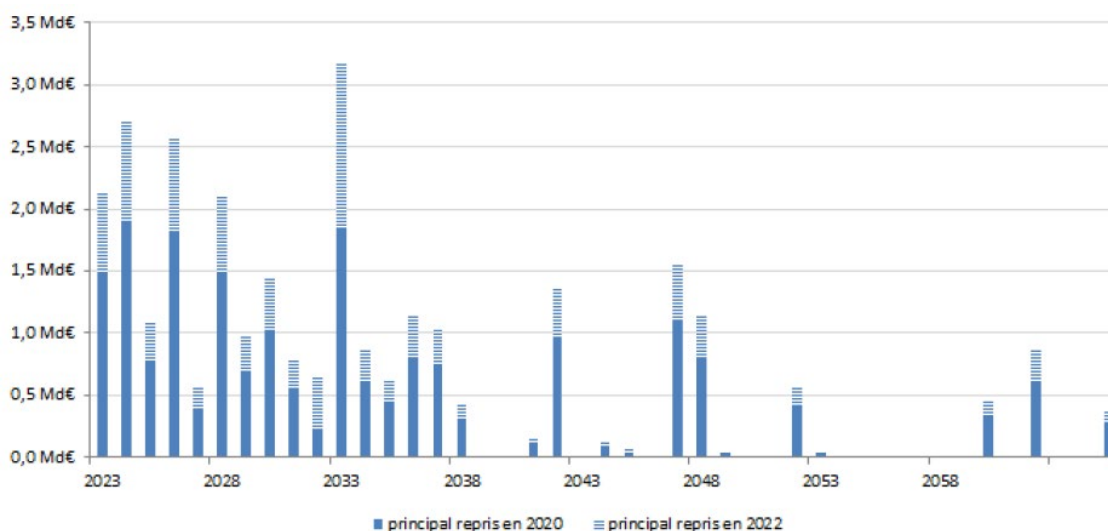
**Ventilation par catégorie d'emprunts de la dette de SNCF Réseau reprise  
par l'État (encours résiduels en milliards d'euros début 2023)**

	Première reprise de dette	Deuxième reprise de dette	Part dans le total
<b>Emprunts à taux fixes (Md €)</b>	18,4	8,5	93 %
<b>Emprunts à taux variables (Md €)</b>	0,6	0,2	3 %
<b>Emprunts indexés sur l'inflation (Md €)</b>	1,0	0,4	5 %
<b>Total</b>	<b>19,9</b>	<b>9,1</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2023

En 2023, la prévision d'amortissement de la dette en principal au cours de l'exercice est estimée à 2,1 milliards d'euros. Le taux d'intérêt moyen début 2023 est de 3,42 % pour les emprunts à taux fixe et de 1,95 % pour les emprunts indexés sur l'inflation.

### Ventilation par année d'échéance du principal de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État (encours début 2023)



Source : projet annuel de performances du programme 355

Pour les emprunts à taux variable et pour ceux indexés sur l'inflation, la prévision de dépense pour 2023 est fondée sur les mêmes hypothèses de taux d'intérêt et d'inflation que pour la dette émise par l'État. Celles-ci sont présentées dans le projet annuel de performances du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État », de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Sur la base de ces paramètres, la prévision de dépense pour 2023, qui correspond aux crédits retracés par le programme 355, est présentée dans le tableau ci-dessous.

#### Charges d'intérêt par catégorie d'emprunt en 2023

(en millions d'euros)

<b>Emprunts à taux fixes</b>	852
<b>Emprunts à taux variables</b>	17
<b>Emprunts indexés sur l'inflation</b>	31
<b>Total</b>	<b>900</b>

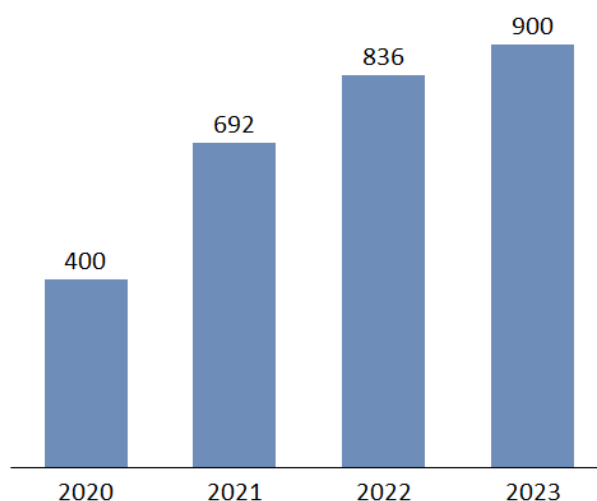
Source : rapport annuel de performances pour 2023



Le montant des crédits évaluatifs retracés au sein du programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » en 2023 est estimé à 900 millions, en hausse de 7,7 % par rapport à l'évaluation retenue dans la loi de finances initiale pour 2022. Le montant prévu en loi de finances initiale pour 2022 avait été revu à la baisse de 9 millions d'euros par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022<sup>1</sup>. Le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022 actuellement en cours d'examen au Parlement prévoit cependant de relever ce montant de 2 millions d'euros.

### Évolution de la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État portée par les crédits du programme 355

(en millions d'euros)



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

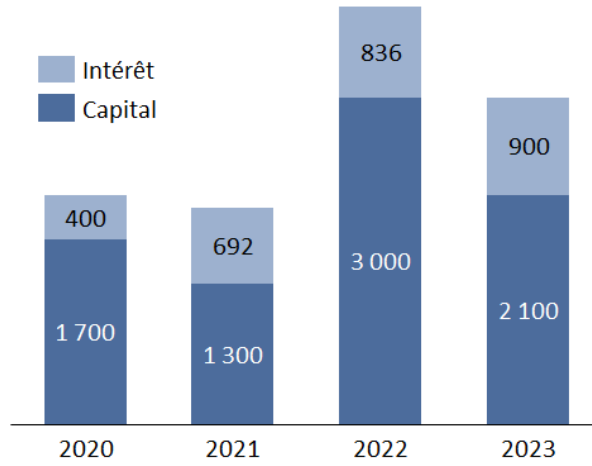
Pour les exercices 2024 et 2025, les annexes budgétaires au présent projet de loi de finances retiennent à ce stade des estimations de 806 millions d'euros et de 686 millions d'euros.

Le coût total pour l'État lié à la reprise de la dette de SNCF Réseau s'élèvera en 2023 à environ 3 milliards d'euros contre un peu moins de 4 milliards d'euros en 2022. Dans la mesure où le volume d'emprunts arrivant à échéance en 2023 est plus faible qu'en 2022, les remboursements en capital de la dette prévus en 2023 doivent diminuer à 2,1 milliards d'euros, contre 3 milliards au cours de l'exercice précédent.

<sup>1</sup> La loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 avait déjà revue à la baisse de 2,9 millions d'euros les charges inscrites en loi de finances initiale pour 2021.

### Évolution du coût total pour l'État de la dette reprise à SNCF Réseau

(en millions d'euros)



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

## **PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »**

La gouvernance des politiques publiques de la mer au sein de l'État a évolué en 2022 avec la création, au mois de mars, de la **nouvelle direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture** (DGAMPA). La DGAMPA est le résultat de la **fusion des deux anciennes directions** qui pilotaient l'action maritime de l'État au niveau central, à savoir la direction des affaires maritimes (DAM), qui était rattachée à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA).

Cette évolution s'est traduite budgétairement par le **rattachement au programme 205 des crédits consacrés aux pêches maritimes et à l'aquaculture**. La dénomination du programme a ainsi évolué d' « Affaires maritimes » à « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

D'après le projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances, le programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » doit accompagner 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 a ainsi vocation à **contribuer à la politique maritime intégrée** (PMI) en s'appuyant, à l'échelon déconcentré, 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 également au financement de l'enseignement professionnel maritime : lycées professionnels maritimes, École nationale supérieure maritime (ENSM), bourses des élèves, etc.

**Jusqu'en 2022**, les dotations budgétaires du programme 205 ont été marquées par le **plan quinquennal de modernisation des affaires maritimes** dit « Affaires maritimes 2022 » doté de 33,9 millions d'euros sur la période 2018-2022. À partir de 2023, dans le prolongement de ce plan, **la DGAMPA a entrepris un nouveau chantier de modernisation.**

### Évolution des crédits du programme 205 entre 2022 et 2023, et exécution 2021

(en millions d'euros)

	Exécution 2021		LFI 2022		PLF 2023		Variation 2023 / 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Surveillance et sûreté maritimes	43,4	41,2	32,7	34,4	32,4	30,3	- 0,9 %	- 3,2 %
02- Emplois et formation maritimes	25,0	25,1	35,0	31,7	38,5	34,7	+ 10,0 %	+ 9,5 %
03- Innovation et flotte de commerce	76,2	76,1	89,4	89,4	86,4	86,4	- 3,4 %	- 3,4 %
04- Action interministérielle de la mer	11,9	13,7	27,1	28,8	12,6	11,9	- 50,3 %	- 58,7 %
05- Soutien et système d'information	10,5	9,7	7,8	8,4	8,8	9,4	+ 12,8 %	+ 11,9 %
07- Pêche et aquaculture	34,5	25,5	47,9	47,9	50,3	50,3	+ 2,4 %	+ 2,4 %
08- Planification et économie bleue	-	-	-	-	17,9	17,9	-	-
<b>Total programme 205</b>	<b>201,5</b>	<b>191,2</b>	<b>239,9</b>	<b>240,6</b>	<b>246,9</b>	<b>240,9</b>	<b>+ 2,9 %</b>	<b>+ 0,1 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2023

En 2023, **le périmètre du programme 205 évolue** significativement. Pour traduire la création de la DGAMPA, **les crédits relatifs à la pêche et à l'aquaculture** qui étaient autrefois retracés au sein de l'action 28 du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », sont désormais suivis **sur une nouvelle action 07 « Pêche et aquaculture »** au sein du

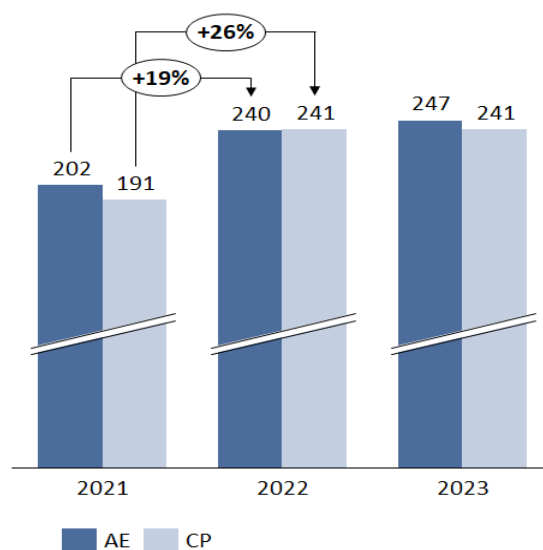
programme 205. Au titre de 2023, cette nouvelle action se voit ainsi dotée de **50,3 millions d'euros (AE=CP)**, soit une hausse de 2,4 % par rapport aux crédits alloués en loi de finances initiale pour 2022.

Par ailleurs, **une nouvelle action 08 « Planification et économie bleue »** est également créée en 2023 au sein du programme 205 afin de retracer les dépenses liées aux activités de plaisance et de coordination mer et littoral et de suivre les **crédits consacrés au fonds d'intervention maritime (FIM)**. En 2022, ces crédits étaient suivis au sein de l'action 04 « Action interministérielle de la mer ». Cette évolution est à l'origine de la baisse apparente des crédits sur l'action 04 au titre de l'exercice 2023.

Aussi, en retraitant les effets de périmètre, et après avoir significativement augmentés (de plus de 20 %) en 2022 **les crédits du programme 205 restent stables en 2023**, à hauteur de 247 millions d'euros en AE et 241 millions d'euros en CP.

#### Évolution<sup>1</sup> des crédits du programme 205 (2021-2023)

(en millions d'euros)



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

Une partie significative des crédits du programme 205 relèvent de dépenses contraintes. Il s'agit notamment des 30 millions d'euros consacrés à la sûreté, la sécurité et la signalisation maritimes ainsi que les 86,4 millions d'euros dédiés aux exonérations de charges sociales pour les marins. En 2023, le programme 205 devrait se voir appliquer une réserve de précaution de 4 % de ses crédits hors titre 2, soit près de 10 millions d'euros.

<sup>1</sup> Retraitée des évolutions de périmètres.

## A. EN 2023, LA SURVEILLANCE ET LA SÛRETÉ MARITIME DEMEURENT SOUTENUES PAR LES DERNIERS CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

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 2023, le projet de loi de finances initiale prévoit de doter l'action 01 de **32,4 millions d'euros en AE et de 30,3 millions d'euros en CP**, soit de **légères diminutions** de 0,9 % et 3,2 % par rapport à 2022.

En 2023, **14 millions d'euros en AE et 11,9 millions d'euros en CP** doivent être consacrés à la **signalisation maritime**<sup>1</sup>. Un peu plus de **7 millions d'euros** sont prévus en 2023 **pour les dépenses de fonctionnement des services locaux de phares et balises**, principalement pour assurer le maintien en conditions opérationnelles (MCO) des phares et des balises.

S'agissant des dépenses d'investissement, près de 7 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP sont prévus.

La flotte de 36 baliseurs dont dispose l'État possède un âge moyen supérieur à 30 ans. **Le plan de modernisation des affaires maritimes 2018-2022** prévoyait de sortir de la flotte 17 navires vieillissants pour acquérir 9 navires polyvalents. À ce jour, deux de ces navires, financés sur les crédits du programme 205 ont été mis en service et un troisième doit être livré d'ici la fin de l'année 2022.

Depuis l'exercice 2021, les opérations de renouvellement de la flotte des affaires maritimes, sont financées par les crédits de l'action 06 « Mer » du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ». Comme précisé *supra* dans la partie consacrée au volet transports du plan de relance, cette action alloue 25 millions d'euros au renouvellement de la flotte de contrôle et de balisage de l'État.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire au fonctionnement de 6 100 phares et balises ainsi qu'au service de l'armement des phares et balises (APB), service à compétence nationale (SCN) basé à Quimper.

Les 25 millions d'euros du plan de relance doivent permettre l'acquisition de deux navires baliseurs à faible empreinte environnementale :

- un baliseur côtier pour la zone d'exploitation Brest - Morlaix, pour un coût de 5 millions d'euros et dont la mise en service, initialement prévue pour la fin de l'année 2022 a été reportée à 2023 ;

- un baliseur océanique pour la zone sud-atlantique, dont le coût est estimé à 20 millions d'euros et qui devrait être livré en 2024.

Pour 2023, **6 millions d'euros en AE et 5,4 millions d'euros en CP** sont prévus pour financer la **surveillance du trafic maritime** assurée par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage<sup>1</sup> (CROSS). Après une augmentation constatée en 2022, ces crédits sont en baisse, respectivement de 7,7 % et 29,9 %.

Comme décrit *supra* dans la partie dédiée au plan de relance, l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme « Écologie » de la mission « Plan de relance » consacre 19 millions d'euros de crédits en faveur de la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Les crédits de paiement inclus dans cette enveloppe doivent être progressivement consommés, en fonction de l'avancement des chantiers, d'ici 2024.

Dans son rapport d'octobre 2019 intitulé « Sauvetage en mer : replacer les bénévoles au cœur de la décision »<sup>2</sup>, la mission d'information du Sénat sur le sauvetage en mer avait recommandé un renouvellement de l'engagement de l'État en faveur de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), association reconnue d'utilité publique qui participe au sauvetage en mer<sup>3</sup>.

**Pour accompagner le renouvellement nécessaire de la flotte de la SNSM, prévu dans le cadre de son programme « cap 2030 », l'État a augmenté la subvention qu'il lui verse à partir des crédits du programme 205. Alors qu'elle ne s'élevait qu'à 2,3 millions d'euros en 2015, cette subvention a été réévaluée pour se stabiliser depuis 2020. En 2023, elle doit représenter 10,5 millions d'euros (AE=CP).**

---

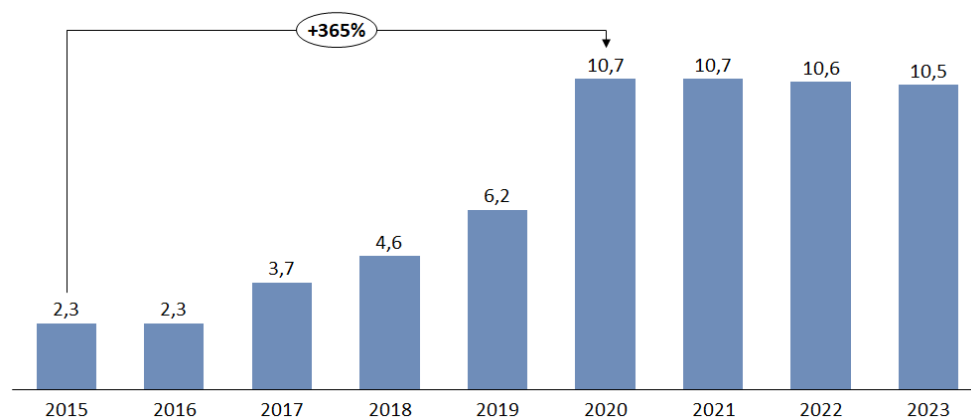
<sup>1</sup> Cinq CROSS sont situés en métropole et deux en outre-mer (Martinique et Réunion).

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 81 (2019-2020) du 22 octobre 2019 de M. Didier Mandelli, fait au nom de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer.

<sup>3</sup> La SNSM s'appuie sur l'activité de 89 salariés et 8 630 bénévoles et dispose d'une flotte composée de près de 200 embarcations.

### Évolution du montant de la subvention à la SNSM versée sur les crédits du programme 205 (2015-2023)

(en millions d'euros)



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

Enfin, 1 million d'euros doivent être consacrés en 2023 aux 16 centres de sécurité des navires, chargés du contrôle des navires au titre de l'État du pavillon et de l'État du port ainsi qu'aux crédits de fonctionnement du bureau enquête accident en mer (50 000 euros).

#### **B. L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME DOIT CONCRÉTISER LES OBJECTIFS AMBITIEUX DU FONTENOY DU MARITIME**

Dédiée à la formation des gens de mer (marine marchande, pêches maritimes, cultures marines, plaisance professionnelle) et au développement de l'emploi maritime, l'action 02 « Emploi et formations maritimes », du programme 205 avait vu ses crédits augmenter significativement en 2022 (30 % pour les AE et 20 % pour les CP) afin de commencer à concrétiser les ambitions du Fontenoy du maritime. **En 2023, ces crédits poursuivent leur progression à hauteur d'environ 10 %.** Ils devraient ainsi s'élever à **38,5 millions d'euros en AE et 34,7 millions d'euros en CP.**

Sur cette enveloppe, 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, bénéficie de 5 millions d'euros de crédits.

La formation supérieure est assurée par l'École nationale supérieure maritime (ENSM)<sup>1</sup> qui prépare aux carrières d'officier de la marine marchande et délivre le titre d'ingénieur. **Les conclusions du Fontenoy du maritime prévoient notamment un doublement des promotions d'officiers**

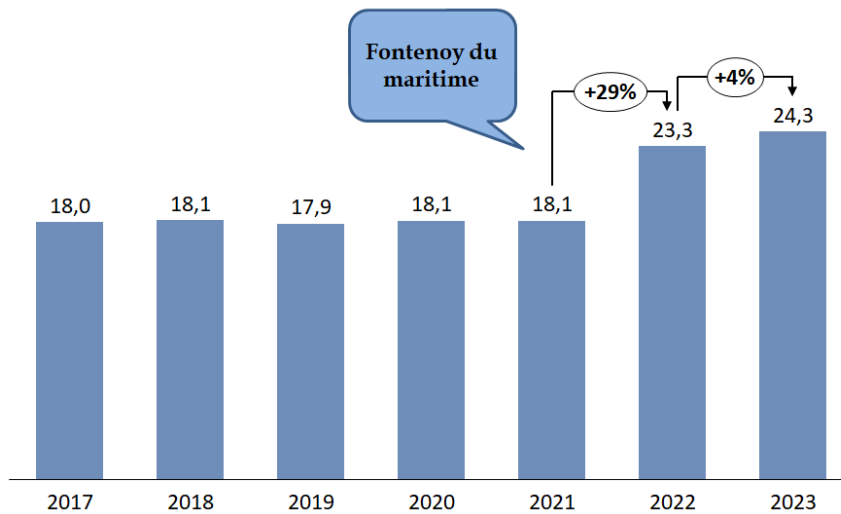
<sup>1</sup> Établissement public créé en 2010, situé sur quatre sites (Le Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille).



navigants de la marine marchande **d'ici 2027**. Dans cette perspective, la loi de finances initiale pour 2022 avait majoré la subvention pour charges de service public de l'ENSM de 5 millions d'euros. Toujours dans ce même objectif, **la subvention doit à nouveau progresser de 1 million d'euros pour atteindre 24,3 millions d'euros (AE=CP)**.

### Évolution du montant de la subvention pour charges de service public de l'ENSM (2017-2023)

(en millions d'euros)



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

Le plafond d'emplois de l'ENSM est inchangé pour 2022 à 232 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour 16 ETPT hors plafond. Le schéma d'emplois 2022 de l'opérateur est nul.

### 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<sup>ème</sup> 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**.

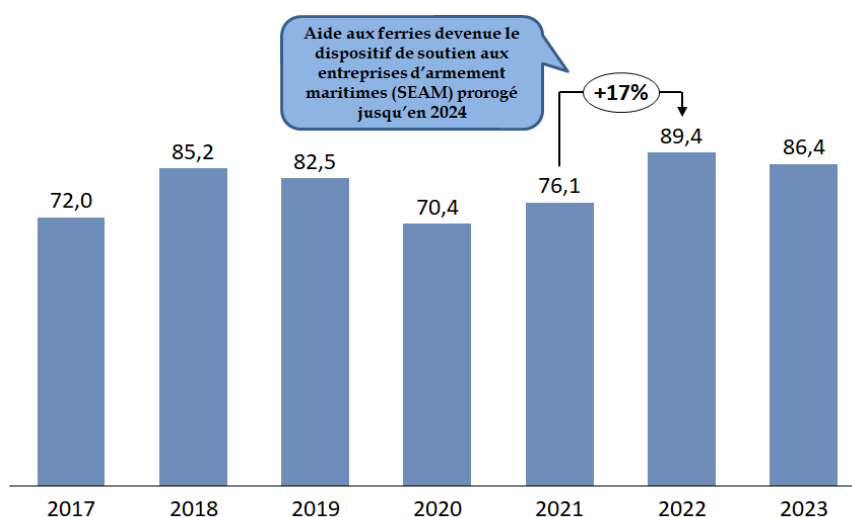
*Source : commission des finances du Sénat*

### C. LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX EXONÉRATIONS DE CHARGES POUR LE TRANSPORT MARITIME DEMEURENT ÉLEVÉS EN RAISON DE LA PROLONGATION DE L'AIDE EXCEPTIONNELLE AUX FERRIES

En finançant des allègements 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 d'un secteur du transport maritime français** exposé à une concurrence internationale intense. Cette action, qui totalise plus d'un **tiers des moyens budgétaires du programme 205**, doit être alimentée de **86,4 millions d'euros** de crédits (AE=CP), soit une légère diminution de 3 % par rapport à 2022, exercice au cours duquel ces crédits avaient significativement progressé au regard des moyens alloués par la loi de finances initiale pour 2021 (voir les raisons *infra*).

#### Évolution des crédits de paiements de l'action 03 (2017-2023)

(en millions d'euros)



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

Les armateurs continueront donc à bénéficier l'an prochain de l'application de la **loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue**. Cette loi a **élargi le périmètre des exonérations** de charges sociales patronales des entreprises d'armement maritime relatives à la famille et à l'assurance chômage. Ce périmètre avait alors été étendu aux entreprises exploitant des navires de transport de fret et de service alors qu'elles étaient jusqu'alors réservées aux navires de transport de passagers.

Les crédits portés par l'action 03 en 2023 doivent ainsi servir à financer :

- la compensation à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) de l'exonération des cotisations sociales patronales maladie, vieillesse et accidents du travail pour les marins des navires battant pavillon français soumis à titre principal à une concurrence internationale effective<sup>1</sup> ;

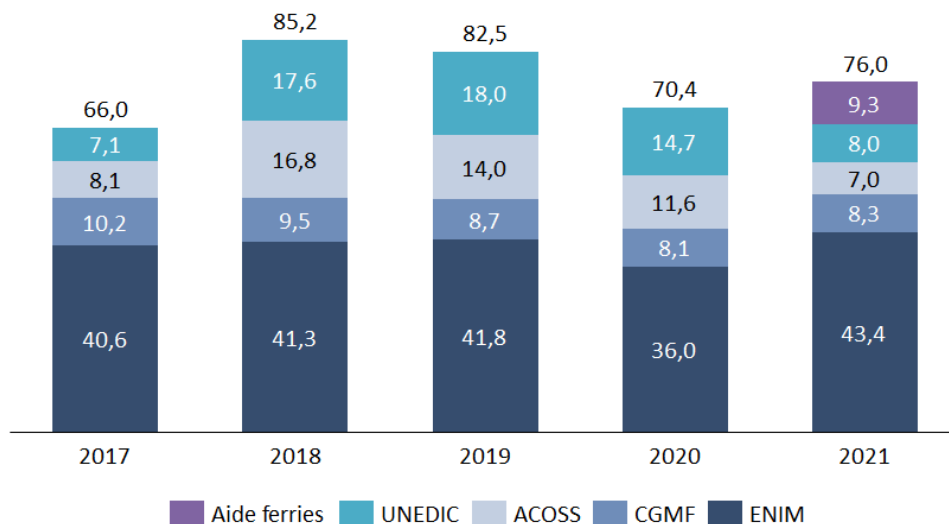
- les compensations à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et à Pôle emploi des exonérations de cotisations sociales patronales relatives à la famille et à l'assurance chômage des marins des navires à passagers bénéficiant de l'article 10 de la loi n° 2005-412 précitée ;

- le remboursement à la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) des charges spécifiques de retraite et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM).

Au 1<sup>er</sup> août 2022, 74 entreprises d'armement maritime bénéficient de ces dispositifs pour 427 navires. L'évaluation des crédits nécessaires au financement de ces dispositifs d'exonérations pérennes atteint **67,1 millions d'euros en 2023**.

### Répartition des exonérations de charges supportées par l'action 03 en faveur des entreprises d'armement maritime (2017-2021)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les rapports annuels de performance du programme 205

<sup>1</sup> En application de l'article 10 de la loi n° 2005 412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF).

Les moyens budgétaires de l'action 03 servent aussi à financer le **dispositif d'aide exceptionnelle aux entreprises de ferries** annoncé par le Gouvernement en septembre 2020 et mis en œuvre en 2021<sup>1</sup>. Évalué à 25 millions d'euros puis 20 millions d'euros, **le coût effectif** de ce dispositif n'a finalement été que de **13,4 millions d'euros en 2021**<sup>2</sup>, occasionnant un **important report de crédits** sur l'exercice budgétaire 2022. Cette aide exceptionnelle a été revue et prorogée jusqu'en 2024 sous la forme d'un **soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM)**<sup>3</sup> pour un **coût prévisionnel de 21,6 millions d'euros**. Pour 2023, le coût de ce dispositif est évalué à **12,3 millions d'euros**.

Historiquement, **l'exécution des crédits de l'action 03 est très fluctuante et les prévisions** effectuées en loi de finances initiale souvent **éloignées des dépenses effectivement constatées** en cours de gestion. Pour essayer de limiter ce phénomène, **la DGAMPA a révisé en 2022 la convention qui la lie à l'ENIM** afin que le solde dû ou le trop perçu de l'année N, connu en N+1 soit réglé en année N+2 dans le cadre des crédits inscrits en loi de finances initiale. Les fluctuations constatées en cours de gestion et les écarts à la prévision initiale devraient ainsi être désormais plus limités. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent de cette évolution qui donne une meilleure visibilité à la représentation nationale et une portée plus effective à l'autorisation parlementaire.**

#### **D. LE FONDS D'INTERVENTION MARITIME A ENGAGÉ SON DÉPLOIEMENT**

En 2023, l'action 04 « Action interministérielle de la mer » doit être dotée de **12,6 millions d'euros en AE et 11,9 millions d'euros en CP**, ce qui représente **une diminution apparente de plus de 50 %** en comparaison des crédits alloués en 2022 qui avaient alors été multipliés par trois du fait de la **création du fonds d'intervention maritime (FIM)**, doté alors de 17,5 millions d'euros. Cette diminution s'explique par **l'isolement budgétaire des crédits alloués au FIM dans une nouvelle action 08 « Planification et économie bleue »** du programme 205.

Ainsi, si l'on compare la dotation en crédits de l'action 04 en 2023 avec celle qui avait été inscrite en loi de finances initiale pour 2022 retraitée des 17,5 millions d'euros alloués au FIM, **une légère augmentation des crédits** de l'action, en AE (+ 30 %) comme en CP (+ 9 %) est alors constatée.

---

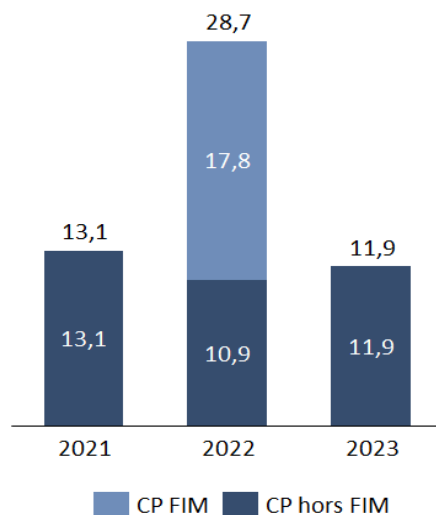
<sup>1</sup> Par le décret n° 2021-603 du 14 mai 2021 instituant une aide aux employeurs de marins embarqués sur certains navires à passagers effectuant des trajets internationaux.

<sup>2</sup> Cinq entreprises en ont bénéficiées.

<sup>3</sup> 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.

### Évolution des CP alloués en loi de finances initiale à l'action 04 (2021-2023)

(en millions d'euros)



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

Les crédits de l'action 04 sont dédiés à l'action civile de l'État en mer (AEM), pour environ 8 millions d'euros, ainsi qu'au dispositif POLMAR terrestre<sup>1</sup>, pour 4 millions d'euros.

L'action 05 « Soutien et systèmes d'information » est dotée de **8,8 millions d'euros en AE et de 9,4 millions d'euros en CP** en 2023, soit une augmentation d'environ 12 % par rapport à 2022.

Nouvelle action du programme 205, l'action 08 « **Planification et économie bleue** » porte les crédits dédiés au FIM ainsi que les financements dédiés à la connaissance, à la réglementation et au développement de la navigation de plaisance maritime et fluviale et des loisirs nautiques. En 2022, ces crédits étaient suivis sur l'action 04. En 2023, **17,9 millions d'euros (AE=CP)** sont alloués à cette action dont **15 millions d'euros pour le FIM**.

Le FIM a été créé en 2022 pour accompagner le développement durable des activités maritimes. Il doit 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 doit servir à financer des investissements, des études et des interventions ponctuelles, il n'a pas vocation à assumer des dépenses récurrentes, ni à se substituer aux financements opérationnels des autres ministères et de leurs agences. Il a vocation à répondre aux besoins de porteurs de projets qui n'ont pas trouvé de solutions de financement alternatives. Le FIM a lancé ses deux premiers appels à projet en 2022.

<sup>1</sup> Lutte contre les pollutions maritimes accidentelles.

Pour 2023, le projet annuel de performance 2023 du programme 205 liste une série d'actions auxquelles pourrait contribuer le FIM dans les domaines de l'industrie nautique (pour valoriser l'expertise française), du dragage et de la valorisation des sédiments, du tourisme côtier et maritime (valorisation du patrimoine littoral et sous-marin), de l'aquaculture (transformation de la filière vers le bio et le numérique), de la formation et des métiers de la mer, de l'économie sociale et solidaire bleue (via un appel à manifestation d'intérêt) ou encore des biotechnologies bleues.

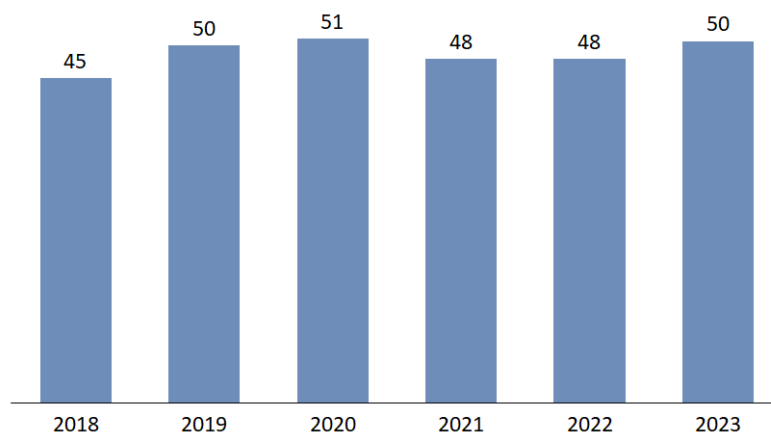
#### **E. LA NOUVELLE ACTION 07 RÉSERVE 50 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS EN FAVEUR DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE**

Comme évoqué *supra*, la **nouvelle action 07 « Pêche et aquaculture »** du programme 205 porte des crédits qui étaient auparavant suivis à l'action 28 du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

En 2023, les crédits inscrits à l'action 07 représentent **50,3 millions d'euros** (AE=CP), soit **une légère augmentation de 2,4 %** par rapport à 2022.

#### **Évolution des crédits de paiements ouverts en loi de finances initiale au titre de la pêche maritime et de l'aquaculture (2018-2023)**

(en millions d'euros)



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

À l'instar de l'ancienne action 28 du programme 149, l'action 07 du programme 205 finance l'acquisition de **connaissances scientifiques** et de **données** (pour 5,1 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP) qui conditionnent la mise en œuvre de la **politique commune de la pêche (PCP)**. Il prévoit des moyens pour le **pilotage du contrôle des pêches** (1,1 million d'euros) et en faveur des **systèmes d'information de gestion des pêches et de l'aquaculture** (7,1 millions d'euros en AE et 8,2 millions d'euros en CP).

**Le système de gestion des fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)** se voit quant à lui attribuer 1,5 million d'euros de crédits.

L'action 07 finance aussi **des interventions socio-économiques auprès des entreprises** pour un total de **26,8 millions d'euros en AE et 28,2 millions d'euros en CP** en 2023. La majeure partie de cette enveloppe est constituée des **interventions cofinancées par l'Union européenne**, c'est à dire la contrepartie nationale du **fond européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)**<sup>1</sup>. En 2023, cette contrepartie doit s'élever à 17,7 millions d'euros en AE et 16,6 millions d'euros en CP. Le règlement concernant le nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) pour 2021-2027 avait été adopté le 7 juillet 2021<sup>2</sup>.

Enfin, l'action 07 finance également **des transferts aux collectivités** (pour 7,5 millions d'euros en AE et 5,7 millions d'euros en CP) consacrés, d'après le projet annuel de performance du programme, *« à la mise en place de conventions pour le versement de subventions à diverses structures professionnelles au titre de leur expertise sur les données statistiques et scientifiques »*.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le FEAMPA.



**LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES  
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE  
L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION**

Les crédits des programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » n'ont pas été modifiés par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits consacrés aux transports terrestres et au transport aérien de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ». – Nous allons vous présenter, à deux voix, les programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

En règle générale, les programmes budgétaires que nous vous présentons aujourd'hui affichent une grande continuité.

Cela pourrait sembler cohérent et même rassurant, dans la mesure où les investissements dans les infrastructures de transport sont, par nature, des opérations pluriannuelles de longue haleine, systématiques, qui exigent de la constance. Et pourtant, cette situation nous inquiète, car nos travaux, au cours de nos missions de contrôle ou lors de l'examen des lois de finances, nous ont permis de constater à quel point les besoins d'investissements dans les infrastructures de transport sont criants, et à quel point ces infrastructures sont dégradées. Nous sommes d'autant plus préoccupés que cette situation tend à s'aggraver, le réseau ferroviaire en est le meilleur, ou devrais-je dire, le pire des exemples.

Le Gouvernement avait annoncé un signe sur les infrastructures ferroviaires et en avait même fait mention, mais nous l'avons cherché en vain. Pire, le ministre a annoncé devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable un objectif bien modeste quand on connaît l'état de dégradation du réseau : son maintien au niveau actuel dans les prochaines années. Cet objectif se révèle de surcroît assez improbable et inatteignable en raison de l'impact de l'inflation, dont nous reparlerons.

Le Gouvernement nous renvoie à l'année prochaine, dans l'attente des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) qui devront conduire à une nouvelle programmation de financement présentée au Parlement d'ici au milieu de l'année 2023 comme l'impose la loi d'orientation des mobilités (LOM). Les travaux du COI seront déterminants, mais on sait déjà qu'ils impliqueront un véritable exercice de confrontation à la réalité : celle d'un mur d'investissements colossal, un mur qu'il nous faudra gravir, car nous n'aurons pas d'alternative.

Cette nouvelle programmation devra répondre aux engagements environnementaux et climatiques.

À cet égard, il est déjà clair que l'enveloppe qui avait été prévue par la LOM pour la période 2023-2027 est nettement insuffisante. Aussi, pour soutenir les projets des collectivités dans le cadre des CPER, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) nous a clairement affirmé que l'enveloppe financière qui avait été envisagée était loin de répondre aux besoins.

Enfin, cette continuité apparente nous préoccupe d'autant plus dans une période actuelle d'inflation où les coûts des chantiers explosent. Le maintien des trajectoires de financements en euros courants serait une catastrophe notamment pour la régénération du réseau ferroviaire. Alors que les investissements sont déjà notoirement insuffisants, les conséquences de l'inflation pourraient se chiffrer à 500 millions d'euros en année pleine.

Dans le rapport que nous vous avons présenté en février dernier, nous vous avons dit tout le mal que l'on pensait du contrat de performance de SNCF Réseau, que nous avons qualifié de « contrat de contre-performance ». Depuis, ce contrat a été signé en catimini en avril dernier. S'il n'est pas révisé en urgence, notre réseau ferroviaire pourrait se déliter et les ralentissements récurrents que l'on observe jusqu'ici principalement sur les petites lignes qui avaient été délaissées par l'État pourraient se diffuser sur les lignes les plus empruntées, selon le président de la SNCF lui-même.

Comme vous le savez, les investissements dans les infrastructures de transports et le respect des trajectoires fixées par la LOM dépendent très largement du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

Cette agence continue de pâtir du décalage manifeste qui existe entre le caractère certain de ses dépenses, par nature pluriannuelles, et la grande volatilité de certaines de ses recettes, au premier rang desquelles les amendes radars. Cette année le problème se pose avec moins d'acuité qu'au cœur de la crise sanitaire et le projet de loi de finances rectificative (PLFR) actuellement en discussion ne prévoit de majorer les recettes de l'Afitf qu'à hauteur de 7 millions d'euros. Par ailleurs, l'augmentation de 660 millions d'euros du plafond d'affectation d'accise sur les produits énergétiques, l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), va dans le bon sens et consolide le panier de recettes de l'agence.

Par contre, comme nous vous l'avons déjà signalé l'an dernier, nous sommes scandalisés par l'attitude des sociétés d'autoroute qui, parce qu'elles sont en conflit avec l'État sur l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire, refusent de verser une contribution annuelle de 60 millions d'euros qu'elles doivent à Afitf. Malheureusement, tout indique que les contentieux

en cours ne seront pas réglés en 2023 et que le budget de l'agence sera à nouveau amputé de cette somme.

Par ailleurs, nous avons été très surpris d'apprendre que, cette année, l'Afitf n'a pas été limitée par ses recettes, mais bien par sa capacité à dépenser les crédits qui lui sont alloués. Cette situation est ubuesque au regard des besoins d'investissements dans les infrastructures de transports : alors que nous avons des besoins phénoménaux, nous ne parvenons même pas à employer tous les crédits dont nous disposons.

Les crédits du plan de relance sont les plus touchés, et pas les moins essentiels, puisque le taux de sous-consommation des investissements dans la rénovation des lignes capillaires de fret est le plus impressionnant. Sur les projets relevant du plan de relance, il apparaît évident que de nombreux maîtres d'ouvrages ont présenté des calendriers beaucoup trop optimistes, voire irréalistes. Ce phénomène nous conduit à cette situation tout à fait regrettable et frustrante à laquelle il faudra absolument remédier à l'avenir.

Il faut également noter que, depuis 2020, ce sont les crédits du plan de relance qui permettent de respecter bon an mal an les trajectoires prévues par la LOM, car ils permettent notamment d'apporter les financements nécessaires à des opérations qui ne faisaient pas partie du périmètre envisagé par la LOM. Il s'agit en particulier du canal Seine-Nord Europe et de la ligne ferroviaire Lyon-Turin qui aurait dû être financée à moyen constant, et donc au détriment de la trajectoire d'investissement prévue par la LOM.

En 2023, grâce aux crédits du plan de relance, le montant prévisionnel des dépenses de l'Afitf sera certes inédit, puisqu'il atteindrait 3,8 milliards d'euros, mais, compte tenu des révisions à la baisse qui interviennent de façon récurrente au fil des budgets rectificatifs chaque année, et tout particulièrement du dernier d'entre eux, nous préférons rester à ce stade au moins prudents, si ce n'est circonspects. Par ailleurs nous avons appris que l'État contribuera à hauteur d'au moins 282 millions d'euros aux surcoûts du projet ÉOLE, une somme imprévue qui pèsera sur les engagements de l'Afitf.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ».** – En dehors de quelques effets de périmètres, les crédits du programme 203 devraient rester très stables en 2023. Les financements dédiés à l'entretien du réseau routier national poursuivent leur progression et permettront de respecter l'objectif de la LOM.

Une nouvelle convention d'exploitation des trains intercités a été signée en avril dernier, pour un montant total de 1,7 milliard d'euros et l'État

devrait verser 288 millions d'euros en 2023 à la SNCF au titre de l'exploitation des lignes pour lesquelles il est l'autorité organisatrice.

S'agissant des trains de nuit, les financements, notamment pour le renouvellement des matériels roulants, ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Le projet de loi de finances pour 2023 maintient les nouvelles aides d'exploitation en faveur du fret ferroviaire qui avaient été instaurées en 2021. C'est heureux, car sans ces aides, nous n'atteindrons jamais l'objectif que l'on s'est fixé : doubler la part modale du fret ferroviaire d'ici à 2030, ce qui n'est pas garanti pour autant.

Cependant, les opérateurs de fret sont aujourd'hui directement menacés par le péril de la crise des prix de l'énergie. L'an dernier, une aide exceptionnelle de 26 millions d'euros avait permis de couvrir la moitié de leurs surcoûts. En 2023, selon toute vraisemblance, ces surcoûts devraient quadrupler pour atteindre 400 millions d'euros. Cette situation intenable pourrait mettre en péril le secteur. Aucune aide n'est prévue dans le projet de loi de finances (PLF) à ce stade, mais nous avons appris que le ministère des transports et le secteur échangent actuellement pour concevoir un dispositif qui aurait vocation à être mis en œuvre au cours de l'année 2023.

Par ailleurs, les aides à l'exploitation ne suffiront pas pour atteindre l'objectif de doublement d'ici à 2030. L'enjeu majeur est celui de l'investissement dans les infrastructures. Environ 10 milliards d'euros sont nécessaires d'ici à cette date. Malheureusement, le contrat de performance de SNCF Réseau est très minimaliste, c'est le moins que l'on puisse dire, sur ce sujet, et nous avons appris que les projets de rénovation des lignes capillaires de fret, prévus dans le cadre du plan de relance, sont ceux qui souffrent des retards les plus prononcés.

Nous vous avons déjà fait part de notre profonde inquiétude s'agissant de la régénération du réseau ferroviaire compte tenu de son état de dégradation, inquiétude renforcée par l'effet de l'inflation. Mais au-delà, nous ne comprenons toujours pas qu'aucun financement ne soit prévu pour moderniser notre réseau. Nous parlons des programmes de commande centralisée du réseau et de l'équipement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS - *European Rail Traffic Management System* -), deux innovations qui sont source de gains de performance considérables et que la plupart de nos voisins européens ont déjà déployées. Sans vouloir nous acharner, le contrat de performance de SNCF Réseau est parfaitement désarmant sur ce sujet puisqu'il indique que la modernisation du réseau ne sera accélérée que si des solutions de financement se présentent. Or le réseau ferroviaire français est aujourd'hui qualifié de point noir par nos voisins européens.

Depuis que la deuxième partie de la reprise de la dette de SNCF Réseau a été réalisée au 1<sup>er</sup> janvier 2022, le programme 355 est passé en rythme de croisière et ne présente plus d'enjeux particuliers, notamment car

la quasi-intégralité de la dette reprise est à taux fixe et non indexée sur l'inflation.

Le programme 205 est marqué cette année par une évolution de périmètre, puisqu'il intègre désormais les crédits relatifs aux pêches maritimes et à l'aquaculture. Cette évolution est la traduction budgétaire de la fusion entre la direction des affaires maritimes (DAM) et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Cette fusion a donné naissance à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA). En dehors de cette évolution, les crédits inscrits en 2023 présentent, là encore, une grande stabilité si ce n'est que le fonds d'intervention maritime (FIM), créé en 2022, est désormais isolé au sein d'une nouvelle action. En 2023, il sera doté de 15 millions d'euros.

Pour donner corps aux engagements pris dans le cadre du Fontenoy du maritime, et notamment l'objectif de doublement des promotions d'officiers navigants d'ici à 2027, les moyens de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) continuent de progresser.

Le financement des exonérations de charges sociales patronales des entreprises d'armement représente près de 40 % des dépenses du programme. L'aide exceptionnelle aux ferries, instaurée en 2021 dans le cadre de la crise sanitaire, a été pérennisée sous la forme d'un soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM). Les crédits relatifs à la pêche et à l'aquaculture sont stables à 50 millions d'euros. Ils sont majoritairement composés des cofinancements nationaux dans le cadre des projets éligibles au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa).

En conclusion, même si les programmes dont nous avons la charge du suivi peuvent en apparence sembler satisfaisants, la réalité est tout autre puisqu'ils ne préparent en rien l'avenir et ignorent complètement le choc inflationniste.

Aussi, nous sommes défavorables aux crédits des programmes 203, 205 et 355 que nous vous avons présentés. S'agissant des autres programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », nous nous en remettons à nos collègues rapporteurs spéciaux.

**M. Claude Raynal, président.** – Il faut rappeler que cette présentation fait suite à plusieurs missions de contrôle des rapporteurs spéciaux qui ont été très relayées dans le débat public.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Les rapporteurs spéciaux ont eu des mots forts et justes. Notre commission est absolument en accord avec le constat qu'ils ont dressé dans leur rapport, qui se résume par cette phrase : « du fait d'investissements très insuffisants, et gravement menacés par l'inflation, l'avenir du réseau ferroviaire national est plus que jamais préoccupant. » Je pose maintenant la question suivante : que

fait-on sur la base de ce constat ? Notre commission présentera un certain nombre d'amendements, que vous examinerez, je l'espère, avec bienveillance.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitations aériens ».** – Je vais vous présenter le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie », qui inclut le Cerema, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France, ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », c'est-à-dire les crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le programme 159 regroupe les subventions pour charges de service public du Cerema, de l'IGN et de Météo-France.

Depuis des années j'avais pris l'habitude de vous réciter une litanie de baisses d'effectifs et de moyens financiers pour ces trois opérateurs. Cette tendance s'est prolongée de façon ininterrompue depuis plus de dix ans, de façon très préoccupante. Si je suis loin d'être optimiste, quelques éléments sont néanmoins positifs : la commission des finances a peut-être été entendue, c'est en tout cas ce que m'a affirmé le ministre Christophe Béchu. Ainsi l'IGN et Météo-France bénéficient d'un petit bol d'air frais. S'agissant du Cerema, un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) publié en 2021 avait livré une analyse pour le moins alarmiste sur les tendances à l'œuvre au sein de l'opérateur. Une stabilisation budgétaire est à l'œuvre, il en est de même pour les emplois.

Des trois opérateurs du programme, Météo-France est le plus affecté par la crise des prix de l'énergie car ses supercalculateurs sont particulièrement gourmands en électricité. L'opérateur pourrait ainsi constater un surcoût de 7 millions d'euros en 2023 au titre des tarifs de l'électricité. Je vous avais parlé d'un nouveau projet de supercalculateur l'année dernière : Météo-France a lancé ce projet qui devrait se concrétiser en 2026. Le coût total devrait approcher les 350 millions d'euros, soit 2,5 fois plus que le coût du précédent projet. Ce projet s'inscrit dans une véritable course à l'investissement informatique mais Météo-France a choisi de le décaler d'un an.

Le mois dernier, je vous ai présenté la mue qu'est en train de réaliser l'IGN. L'établissement devait se transformer pour ne pas être marginalisé, voire disparaître. Il est en train de se transformer dans un sens qui paraît adapté : les tutelles semblent avoir compris qu'il fallait desserrer un peu la contrainte budgétaire, et en particulier s'agissant des effectifs. C'est le cas pour ce PLF et je m'en félicite, même si ces tendances sont fluctuantes. L'IGN a d'ailleurs pu sécuriser sa trajectoire budgétaire jusqu'en 2024, en signant un engagement pluriannuel d'objectifs et de moyens (Epom) avec la



direction du budget. Le nouveau modèle économique de l'IGN, parce qu'il repose sur l'obtention de grands contrats d'accompagnement de politiques publiques, n'est pourtant pas sans risque, et il nous faudra en évaluer la viabilité.

J'ai été impressionné de voir l'évolution du Cerema ces dernières années, sa résilience et sa capacité à surmonter les crises. Si sa situation est loin d'être idéale, il revient indiscutablement de loin. Il a retrouvé une dynamique positive et se projette à nouveau, notamment dans son nouveau modèle de quasi-régie conjointe entre l'État et les collectivités prévu par la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Ce nouveau modèle doit permettre au Cerema d'avoir un partenariat avec les collectivités locales – il faudra suivre au printemps ce mouvement positif bien engagé. Dans ce cadre, le Cerema aura sans doute besoin de renforts d'effectifs, et il faudra peut-être décorrélérer le plafond d'effectifs du plafond de la subvention pour charges de service public, si toutefois cette stratégie est possible.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (Bacea). Dans la mesure où il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien, vous comprendrez que son équilibre budgétaire a pu être quelque peu malmené ces dernières années avec la crise du covid.

Si la tendance à la reprise du trafic se fait sentir, cette année, celui-ci pourrait néanmoins rester inférieur de 20 % à son niveau d'avant-crise. Ainsi, l'impact sur les recettes n'est pas à minimiser. Il faut garder à l'esprit qu'il existe un dispositif de rattrapage, lissé sur sept ans, des conséquences de la crise sur le trafic. Ainsi, les redevances de navigation aérienne ont été gelées lors de la baisse du trafic, mais il ne s'agissait que d'un gel : le rattrapage a bien lieu. Je pense que l'État aurait pu considérer que les compagnies n'avaient quasiment pas utilisé les services de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) et aurait pu prendre en charge une partie des coûts fixes du contrôle aérien. Mais il n'en est rien. Un sujet existe donc en matière de compétitivité des compagnies : celles-ci doivent payer davantage aujourd'hui, alors que le trafic n'est pas totalement rétabli et que le coût de l'énergie est en hausse. J'ai d'ailleurs le même avis s'agissant du financement des missions, régaliennes s'il en est, de sûreté et de sécurité aéroportuaires.

L'amélioration de la qualité du service délivré par la DSNA passera avant tout par l'aboutissement des grands programmes de modernisation de la navigation aérienne. Ainsi, le programme 4-Flight, qui va permettre de moderniser l'ancien système Cautra, a été mis en place depuis le mois d'avril dans l'un des cinq centres en route de la navigation aérienne (CRNA). Ce système doit permettre de nous mettre à niveau par rapport à nos voisins européens, et de faire naviguer davantage d'avions en même temps. Si la DGAC a peu communiqué sur le sujet, on m'a annoncé une visite

symbolique du ministre d'ici la fin du mois. Une version 2 du programme 4-Flight, corrigée des petits problèmes identifiés dans la phase de déploiement, sera probablement mise en œuvre pendant le premier trimestre de l'année 2023.

Par ailleurs, le programme Coflight, qui rassemble beaucoup d'attentes, doit également permettre de gérer les plans de vol. Or ce programme connaît actuellement des difficultés, empêchant ainsi 4-Flight de prendre toute sa mesure. Il faut néanmoins souligner la qualité du travail de la DGAC dans le cadre de la gestion de ces programmes.

S'agissant des ressources humaines, la DGAC va relancer, au début de l'année 2023, les négociations pour un nouveau protocole social. Les protocoles qu'elle met en place depuis plusieurs années sont censés être de type « gagnant-gagnant ». Si d'un côté des mesures catégorielles sont accordées aux contrôleurs, ces programmes doivent aussi générer des gains de productivité ainsi qu'une plus grande flexibilité dans l'organisation du travail, une évolution d'autant plus nécessaire que le flux de trafic est devenu plus irréguliers avec des creux et des pointes accentués. Ces protocoles sont coûteux, et je ne suis pas certain qu'il faille employer ce modèle qui relève bien d'avantage d'un accord « gagnant-perdant », au détriment de l'État. Nous serons très vigilants sur ce point lors de la négociation qui aura lieu au début de l'année 2023.

Ce n'est finalement pas cette crise qui fera passer la dette du Bacea au-delà des 3 milliards d'euros, sauf si le trafic se dégrade à nouveau. Cette dette commencera vraisemblablement à décroître en 2023, mais ce sujet reste incertain.

Enfin, je ne peux faire abstraction aujourd'hui du défi de la transition écologique du secteur aérien. Vous savez que le Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac) a la particularité de réunir les industriels, les grands donneurs d'ordre et les pouvoirs publics. Ce conseil opère des choix technologiques et finance des programmes de longue durée. La Cour des comptes l'a souligné dans le rapport qu'elle nous a présenté en février dernier au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : des financements publics conséquents sont nécessaires sur le long terme. Or il semble, d'après les premières projections, que les moyens du Corac retomberaient à leur niveau d'avant la crise dès l'année 2025. Il faudra que nous étudions les moyens d'outiller ce secteur.

Par ailleurs, je veux insister sur un point essentiel. Si à long terme des ruptures technologiques peuvent apporter des solutions, à court et moyen terme, seuls les carburants durables d'aviation (« SAF » en anglais pour *sustainable aviation fuel*), nous permettront de réduire sensiblement les émissions du secteur aérien. Ainsi, avec ces carburants et les appareils dernier cri, nous sommes capables de réduire les émissions de 80 %. Je m'étonne donc que la France ne mette pas plus de moyens pour produire des

carburants d'aviations durables, notamment les plus prometteurs d'entre-eux, les carburants synthétiques.

Ce PLF prévoit notamment de renforcer le dispositif de la taxe incitative relative à l'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports (Tiruert) pour l'aérien quand bien même la filière de SAF nationale n'est pas mature. Ce choix pose question, mais dans ce contexte, revoir la trajectoire de la Tiruert serait un très mauvais signal et je suis plutôt favorable à inciter les compagnies et à travailler à développer la filière des carburants durables.

Puisqu'ils permettent notamment de maintenir l'effort indispensable visant à mettre en œuvre les grands programmes de modernisation de la navigation aérienne, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

En ce qui concerne le programme 159, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – S'agissant du rapport des rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, le sujet du gaspillage de l'argent public revient sur la table. Il faut souligner que le Parlement a également pointé des insuffisances qui concernent les opérateurs publics et l'État : le problème de l'état du réseau ferroviaire, la nécessité de sa modernisation. Tous ces constats révèlent une absence de choix et de vision stratégique : il faut mettre des moyens pour que les lignes régulières et les autres dites capillaires soient suffisamment entretenues pour ne pas créer de blocage sur le réseau. Quelles sont les solutions à court terme pour inverser cette tendance ?

En ce qui concerne le rapport du rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas, s'il semble que nous ayons été entendus sur le sujet de Météo-France, il s'agit en réalité peut-être d'un effet *a posteriori* car ce sont les faits qui ont donné raison à ce rapport.

**M. Michel Canévet.** – Quel est l'intérêt de conserver l'Afitf, sinon de débudgétiser les crédits ? Le fonds d'intervention maritime (FIM) est-il suffisamment doté pour accompagner les nécessaires projets de décarbonation des navires de pêche ?

**M. Marc Laménie.** – S'agissant de Voies navigables de France (VNF), qu'en est-il des effectifs et des moyens humains ? Le trafic des péniches est de moins en moins important sur les petits réseaux, en dehors du tourisme fluvial.

Par ailleurs, en ce qui concerne le rapport d'information sur la situation de la SNCF et ses perspectives, qui a été présenté le 9 mars 2022, qu'en est-il des dix-neuf recommandations que vous aviez émises ? Si le ministre délégué se veut rassurant sur la question du ferroviaire, vos recommandations portaient notamment sur la complexité du partenariat

SNCF Réseau, SNCF Mobilités et SNCF Gares et Connexions. Je m'interroge toujours sur le financement, qui émane certes de l'État, mais aussi des régions, des départements, des intercommunalités, voire des communes. On peut également questionner les ouvrages d'art, le fret capillaire dans le contexte d'inflation.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Je m'étonne de la sous-consommation des crédits d'engagement. La crise a pu avoir des effets sur la réalisation des opérations, mais a-t-elle eu des impacts sur les projets ?

**M. Jean-Claude Requier.** – S'agissant du programme 4-Flight, j'ai noté que le système a été déployé à Reims et qu'il doit l'être, le 6 décembre, à Aix-en-Provence. Or cette ville représente une forme de noyau dur qui résiste aux évolutions du point de vue du contrôle aérien. Qu'est-il exactement prévu dans ce contexte ?

**M. Jérôme Bascher.** – J'avais compris que la SNCF prévoyait ses travaux entre deux et quatre ans à l'avance, ce qui permet d'anticiper la programmation financière. Ainsi, comment peut-on arriver à un décalage de 500 millions d'euros alors que tout est programmé d'avance ?

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – S'agissant de Météo-France, et concernant la mesure de l'évolution de l'hydratation des sols, un aspect déterminant dans le cadre de la couverture du risque retrait-gonflement des argiles (RGA) nous avons aujourd'hui un système qui donne des informations sur un trop grand rayon, ce qui nuit à la précision. Cette maille est trop grande pour disposer d'informations suffisamment précises dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'une commune en situation de catastrophe naturelle. Est-ce que Météo-France réfléchit à améliorer son dispositif ?

Par ailleurs, on constate un véritable engorgement des aéroports pour leur partie gérée par Aéroports de Paris. En effet, les effectifs ne sont pas revenus à leur niveau antérieur à la crise du covid. Comment l'État peut-il agir sur ce sujet ?

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial.** – Comme l'a sous-entendu le rapporteur général, la situation se répète effectivement et s'aggrave du fait de l'inflation et des objectifs du Gouvernement de moins en moins ambitieux. Nous allons essayer de maintenir le niveau des infrastructures dans les cinq années qui viennent, alors que nous savons que celles-ci sont deux fois plus vieilles en moyenne que celles de nos principaux partenaires. Il s'agit d'un point très inquiétant. Il a été ainsi estimé que la modernisation du réseau pourrait être effective à l'horizon de l'année 2070, ce qui est peu encourageant.

Dans ce contexte, que peut-on faire ? Il faudrait être en capacité d'abonder les crédits à hauteur de 1 milliard d'euros par an pour la SNCF. Ce chiffre rejoint l'appel des présidents de régions et du président de la SNCF. Néanmoins, cela ne suffirait pas pour financer la modernisation, qui

est évaluée à 35 milliards d'euros. Mais nous avons noté dans notre rapport un retour sur investissement indiscutable.

S'agissant de l'Afitf, qui reçoit souvent des critiques, notamment de la part de la Cour des comptes qui pointe son manque de rigueur budgétaire, il faut souligner que l'agence a le mérite de sanctuariser des crédits sur l'investissement.

En ce qui concerne nos recommandations émises dans le rapport d'information, nous avons le sentiment, monsieur Laménie, que, malheureusement, celles-ci n'ont pas été prises en compte. Le ministre avait évoqué la possibilité d'un effort pour le système ferroviaire, mais, comme nous l'avons dit, nous n'avons rien trouvé en ce sens dans le PLF.

Monsieur Mizzon, le décalage sur les autorisations d'engagement est lié essentiellement aux appels à projets qui sont restés sans réponse. Sur le sujet des paiements, monsieur Bascher, il apparaît que les factures envoyées par les collectivités tardent à arriver. Nous avons suggéré que ces envois soient davantage contraints, afin de donner à l'Afitf une meilleure lisibilité de ses dépenses.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial.** - Je compléterai en signalant que nous avons découvert, dans le cadre des auditions, que l'Afitf remboursait ces dernières années une dette en direction de SNCF Réseau, ce qui explique la bonne exécution des exercices précédents et l'exécution de son budget à 100 %. Mais cette dette est désormais apurée. De plus, s'agissant de l'externalisation de la dépense, il existe effectivement un enjeu lié à l'affectation de ressources pérennes pour sortir de l'annualité budgétaire. Cet objectif de l'Afitf n'est d'ailleurs pas totalement rempli par rapport à certains aléas sur ses ressources.

En ce qui concerne les possibilités de financement de la modernisation évoquées par le rapporteur général, nous pourrions réfléchir à des innovations dans le montage d'investissements, notamment pour ceux qui permettent un retour rapide sur investissement.

Monsieur Laménie, VNF est confronté à un problème d'effectifs : la structure de la pyramide des âges engendre des départs que l'on compense par des emplois en contrats à durée déterminée (CDD). Néanmoins, seules 20 personnes en CDD ont été autorisées en 2023, contre les 60 CDD demandés.

S'agissant du FIM, il faut dire que si celui-ci a surtout pour objectif de répondre à des projets territoriaux, grâce à une enveloppe d'environ 15 millions d'euros, il n'est pas directement dédié à la transition énergétique du parc, même s'il peut y contribuer. De plus, les difficultés manifestes portent avant tout sur les alternatives sur un plan technique pour la transition énergétique du parc de bateaux.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je resterai modeste quant à la prise en compte de nos recommandations. S’agissant du programme 159, le ministère avait fait porter le poids des réductions budgétaires sur ce programme durant des années, pour enfin, le revaloriser aujourd’hui. De plus, les crises climatiques, à l’image de celles qui sont survenues en Corse, ont contribué à cette prise de conscience. Néanmoins, il faut rester vigilant.

Comment Météo-France contribue-t-elle à l’objectivation du phénomène de retrait-gonflements des sols et à la précision de la déclaration de catastrophe naturelle ? J’avoue ne pas avoir étudié de près cette question – j’interrogerai Météo-France sur ce point.

S’agissant des contrôleurs aériens et du déploiement du programme 4-Flight à Aix-en-Provence, je me réjouis de ce démarrage le 6 décembre prochain malgré la conflictualité évoquée. L’objectif d’harmonisation des programmes entre les centres facilitera grandement la gestion, le suivi et la maintenance. Ce programme devrait donner la possibilité de tracer des routes aériennes plus droites permettant de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et d’éviter les retards.

Par ailleurs, la situation à l’aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle est effectivement très critique. L’effectif des fonctionnaires de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) est nettement inférieur à ce qu’il était avant la crise du covid. J’ai d’ailleurs proposé au président Claude Raynal de demander au ministère de l’intérieur le rapport portant sur l’évolution du nombre de fonctionnaires de la DCPAF. Nous devons y voir plus clair, notamment dans la perspective de la Coupe du monde de rugby et des jeux Olympiques et Paralympiques.

J’ajoute enfin qu’un système d’automatisation des contrôles de passagers, appelé système d’entrée-sortie (EES), doit être mis en place. Ce système pose un problème de délai traitement et risque donc de complexifier un peu plus la situation ; nous interrogerons le ministère de l’intérieur sur ce point.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Les amendements de crédits II-11 et II-12 concernent d’une part la réduction de 250 millions d’euros sur les subventions pour charges de service public au sein du programme 345, afin de tenir compte de la réévaluation des charges de service public de l’énergie par la Commission de régulation de l’énergie (CRE) dans sa délibération du 3 novembre 2022 ; et d’autre part, la réduction de 500 millions d’euros au sein du programme 174 porte sur les crédits relatifs au bonus et à la prime à la conversion. L’objectif est d’attendre que l’industrie européenne, et surtout française, soit en ordre de marche, ce qui sera le cas à la fin de l’année 2023 ou au début de l’année 2024.

**L’amendement II-11 a été adopté.**

**L’amendement II-12 a été adopté.**

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial.** – S’agissant des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », avec mon collègue Stéphane Sautarel, nous nous abstenons.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je suis favorable à l’adoption des crédits de la mission en raison de l’amélioration relative du programme dont je suis chargé.

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

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision.**





## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

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

- M. Éric BANEL, directeur ;
- Mme Noémie LE QUELLENEC, directrice générale adjointe ;
- Mme Alice GRANDJEAN, cheffe de la mission.

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

- M. Thierry COQUIL, directeur général ;
- M. Etienne DEREU, sous-directeur Budget, Synthèse stratégique et appui aux services.

### **Société du Grand Paris (SGP)**

- M. Jean-François MONTEILS, président du directoire ;
- M. Frédéric BREDILLOT, membre du Directoire.

### **SNCF**

- M. Jean-Pierre FARANDOU, président directeur général ;
- Mme Muriel SIGNOURET, directrice de cabinet ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire.

### **Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**

- Mme Katrin MOOSBRUGGER, secrétaire générale, administratrice de l'État ;
- M. Etienne DEREU, sous-directeur à la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM).

**Agence de régulation des transports (ART)**

- M. Philippe RICHERT, président par intérim ;
- M. Jordan CARTIER, secrétaire général.

**Union des transports publics et ferroviaires (UTP) et Keolis**

- Mme Marie-Ange DEBON, présidente (UTP) et présidente du directoire Keolis ;
- M. Jean-Philippe PEUZIAT, directeur du département des affaires publiques.

**Voies navigables de France (VNF)**

- M. Thierry GUIMBAUD, directeur général ;
- M. Régis BAC, directeur juridique, économique et financier ;
- M. Laurent HÉNART, président du conseil d'administration ;
- Mme Muriel MOURNETAS, chargée des relations 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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>