

N° 771

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

## RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

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

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 11b  
Écologie, développement et mobilité durables

(Programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes »  
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.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>  | <b>5</b>     |
| <b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT », 205 « AFFAIRES MARITIMES » ET 355 « CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT » EN 2022 ...</b>                              | <b>7</b>     |
| 1. Une exécution des crédits du programme 203 significativement modifiée par le décret d'avance du mois d'avril et les deux lois de finances rectificatives .....  | 7            |
| 2. Une hausse du programme 205 liée aux aides exceptionnelles au secteur du transport maritime, à la création du fonds d'intervention maritime (FIM) et aux engagements pris dans le cadre du « Fontenoy du maritime » .....           | 12           |
| 3. Le programme 355 couvre les charges d'intérêts liées à la reprise par l'État de 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau .....   | 15           |
| <b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>   | <b>17</b>    |
| 1. Trop volatile, le panier de recettes de l'AFIT demeure une source de fragilité pour le financement des infrastructures de transport .....   | 17           |
| 2. Si le récent rapport du COI a confirmé les constats et recommandations formulés par les rapporteurs spéciaux, le plan ferroviaire de 100 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement comporte encore trop de zones d'ombres ..... | 26           |
| 3. En avril 2022, l'État a signé une nouvelle convention pluriannuelle de 1,7 milliard d'euros avec la SNCF pour l'exploitation des trains intercités .....  | 29           |
| 4. Il est primordial de poursuivre les efforts d'entretien du réseau routier national .....  | 30           |
| 5. Depuis trois ans, les dépenses effectives de la Société du Grand Paris (SGP) sont très inférieures aux prévisions .....   | 32           |
| 6. Stimulés par le plan de relance les investissements de Voies navigables de France (VNF) ont dépassé les 330 millions d'euros en 2022 .....  | 35           |



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. L'exécution des crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transport » a été significativement modifiée par le décret d'avance du mois d'avril 2022 et les deux lois de finances rectificatives pour 2022.
2. En 2022, le panier de recettes de l'AFIT reste caractérisé par son caractère profondément volatile, en décalage évident avec la dimension structurelle et pluriannuelle des dépenses portées par l'AFIT. Depuis 2018, les recettes réellement perçues par l'AFIT sont systématiquement inférieures aux prévisions initiales.
3. Pour la première fois depuis sa création, l'éco contribution sur le transport aérien a rapporté 138 millions d'euros à l'AFIT en 2022.
4. En conflit avec l'État au sujet de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) refusent depuis 2021 de payer la contribution de 60 millions d'euros qu'elles doivent à l'AFIT. Il est inacceptable que l'AFIT et le financement des infrastructures de transports soient ainsi pris en otage.
6. Malgré la progression de certaines recettes en raison de la sortie de crise sanitaire, les ressources de l'AFIT se sont encore avérées inférieures de 241 millions d'euros aux prévisions initiales de la loi de finances initiale (LFI) pour 2022. Cette situation récurrente de déficit de recettes, due à l'imprévisibilité du rendement de plusieurs taxes affectées, handicape le financement des infrastructures de transport, financement qui, par définition, exige à la fois stabilité et visibilité.
7. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la récurrence des sous-consommations de crédits de l'AFIT. Chaque année, les dépenses réellement exécutées s'avèrent être nettement inférieures aux prévisions inscrites au budget initial (300 millions d'euros en 2022). Ce phénomène regrettable est difficile à accepter au regard de l'ampleur des besoins d'investissements dans les infrastructures de transports.
8. Comme en 2021, ce n'est que grâce aux apports du plan de relance que la trajectoire d'investissements de la LOM a pu être respectée par l'AFIT.
9. Après la publication de son rapport en février dernier, les rapporteurs spéciaux saluent la qualité du travail du Conseil d'orientation des infrastructures (COI). La première ministre s'est engagée à mettre en œuvre le scénario privilégié par le COI. Cet engagement qui reste encore trop flou, devra être concrétisé et pour cela, il est indispensable que la nouvelle trajectoire prévisionnelle d'investissements de l'AFIT soit traduite dans la loi.
10. Concernant le financement de la régénération et de la modernisation du réseau ferroviaire, le rapport du COI a confirmé les constats et les recommandations formulés par les rapporteurs spéciaux dans leur rapport d'information de mars 2022. Cependant, le plan ferroviaire de 100 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement comporte encore de trop nombreuses zones d'ombres.
11. Il est indispensable d'apporter des aides suffisantes aux opérateurs de fret ferroviaire pour se donner une réelle chance d'atteindre l'objectif d'un doublement de la part modale du transport de marchandises par voie ferrée d'ici à 2030.

**12.** En 2022, 907 millions d'euros de dépenses ont été consacrées à l'entretien du réseau routier non concédé. À la faveur des crédits affectés par l'AFIT dans le cadre du plan de relance, l'objectif de 850 millions d'euros prévu par la LOM a bien été atteint.

**13.** Les dépenses effectives de la Société du Grand Paris (SGP) stagnent autour de 3,6 milliards d'euros depuis 2020, à des niveaux très inférieurs aux prévisions initiales. En 2022, comme en 2021, la sous-consommation de crédits de paiement de la SGP avoisine le milliard d'euros (700 millions d'euros en 2020). Les rapporteurs spéciaux s'étonnent par ailleurs qu'aucune réelle justification ne soit apportée dans le rapport annuel de performance (RAP) du programme 203. Il apparaît essentiel que la SGP améliore la programmation de ses dépenses.

**14.** Stimulé par les crédits du plan de relance, le montant des investissements de VNF a atteint un niveau historique de 331 millions d'euros en 2022.

**15.** Le programme 205 a connu une hausse de ses moyens du fait des aides exceptionnelles au secteur du transport maritime, de la création du fonds d'intervention maritime (FIM) et des engagements pris dans le cadre du « Fontenoy du maritime ».

## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT », 205 « AFFAIRES MARITIMES » ET 355 « CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT » EN 2022

### 1. Une exécution des crédits du programme 203 significativement modifiée par le décret d'avance du mois d'avril et les deux lois de finances rectificatives

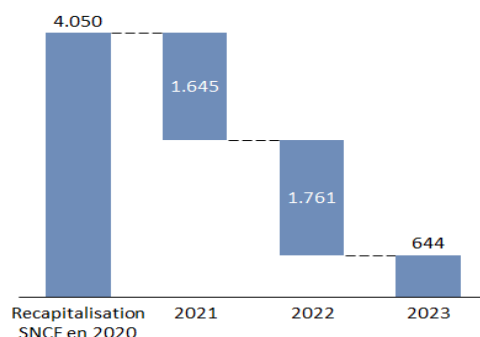
En loi de finances initiale (LFI) pour 2022, **3,8 milliards d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et 3,9 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** avaient été ouverts sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport ». Ce montant intégrait notamment les **32 millions d'euros (AE=CP)** adoptés en cours d'examen par le Parlement sur proposition du Gouvernement destinés à apporter la première contribution de l'État au volet transports du plan « **Marseille en Grand** ». Au total, 256 millions d'euros de subventions de l'État versées par l'AFIT doivent contribuer à ce volet qui a pour ambition de stimuler des projets d'infrastructures de transports collectifs du quotidien tels que des bus à haut niveau de service (BHNS), des tramways ou encore des aménagements du métro.

Provenant majoritairement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT), des crédits de fonds de concours alimentent massivement le programme 203. Ainsi, en tenant compte des crédits évaluatifs de fonds de concours et d'attributions de produits, la LFI prévoyait l'ouverture de **6,5 milliards d'euros en AE et 6,2 milliards d'euros en CP**, en hausses respectives de 7,0 % et 5,8 % par rapport à 2021.

À ces crédits, il convient d'ajouter **d'importants mouvements** intervenus en cours d'exercice, notamment des **reports de crédits encore très significatifs de 3,4 milliards d'euros en AE et de 2,8 milliards d'euros en CP**, qui, comme en 2021, s'expliquent principalement par le concours de **4,05 milliards d'euros**, décidé dans le cadre du plan de relance ferroviaire et dédié à financer le programme de régénération du réseau. Cette dotation est versée à SNCF Réseau de façon échelonnée sous forme de subventions d'investissement selon le calendrier présenté ci-après.

### Calendrier de versements à SNCF Réseau du concours exceptionnel de 4,05 milliards d'euros

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Aussi, ces 4,05 milliards d'euros de crédits de fond de concours avaient-ils fait l'objet d'un **report intégral sur l'exercice 2021**. Suite au versement de la première tranche en 2021, un nouveau **report de 2 405 millions d'euros** a été réalisé **sur l'exercice 2022**. Enfin, le reliquat de 644 millions d'euros a été reporté sur la gestion budgétaire 2023.

Le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a ouvert 340,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme 203<sup>1</sup> pour financer, dans le cadre de la hausse des prix des carburants routiers, une aide aux transporteurs routiers de marchandises pour compte d'autrui ainsi qu'aux transporteurs routiers par autocar. Cette aide d'un montant total de 400 millions d'euros a également été financée, à hauteur de 59,5 millions d'euros par un prélèvement sur la réserve de précaution du programme 2023. À la fin de l'année 2022, un peu moins de 25 000 entreprises auraient reçu cette aide pour près de 400 000 véhicules et un total de 343 millions d'euros, soit 85 % de l'enveloppe totale.

La première loi de finances rectificative (LFR) pour 2022<sup>2</sup> a ouvert 1 355,6 millions d'euros en AE et 59,5 millions d'euros en CP sur le programme 203. Ces crédits se décomposent ainsi :

- 1 329,6 millions d'euros d'AE et 59,5 millions d'euros de CP pour abonder les financements complémentaires induits par la **nouvelle convention pluriannuelle signée avec SNCF voyageurs dans le cadre de l'exploitation des trains intercités** (voir *infra*) ;

- 26 millions d'euros (AE=CP) pour financer une **aide complémentaire destinée à compenser les conséquences de la hausse des prix de l'énergie sur les opérateurs de fret** ;

<sup>1</sup> Inscrits à l'action 50 « Transport routier ».

<sup>2</sup> La loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.



- 33,5 millions d'euros de CP pour reconstituer une partie de la réserve de précaution du programme utilisée par le décret d'avance du mois d'avril pour financer une partie de l'aide dédiée aux transporteurs routiers.

**La seconde LFR pour 2022 a ouvert 133,3 millions d'euros en AE et 84 millions d'euros en CP, dont 120 millions d'euros à l'initiative du Sénat. Le Sénat avait ainsi adopté deux amendements déposés par le rapporteur général Jean-François Husson au nom de la commission des finances pour financer le réseau routier et les ouvrages d'art des collectivités. Dans le texte issu de la commission mixte paritaire (CMP), 100 millions d'euros de crédits supplémentaires (AE=CP) ont ainsi été adoptés répartis à parité entre le financement du réseau routier et des ouvrages d'art des collectivités.**

**Les rapporteurs spéciaux s'étonnent de constater qu'alors que les parlementaires s'étaient accordés en CMP pour financer le réseau routier des collectivités territoriales, les 50 millions d'euros concernés ont été réorientés en gestion par l'exécutif sur le financement des ouvrages d'art du réseau routier national.**

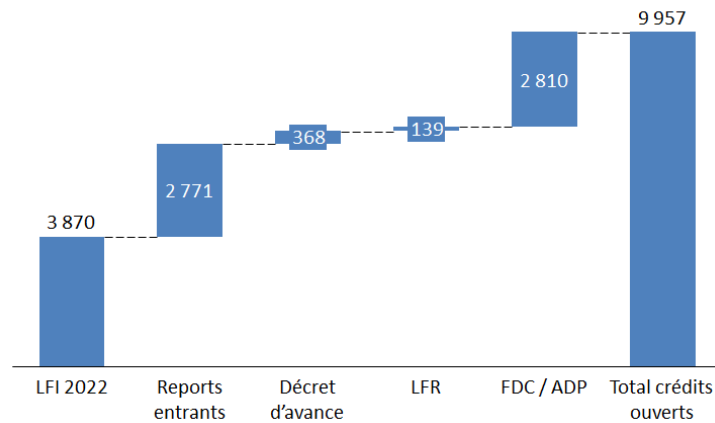
**Par ailleurs, à l'initiative d'un amendement déposé par notre collègue Vincent Capo-Canellas, 20 millions d'euros de crédits (AE=CP) ont été adoptés pour compenser une partie de la baisse du rendement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).**

Cette seconde LFR comportait également des crédits complémentaires pour abonder la compensation fret et le volet vélo du plan tourisme ainsi qu'une annulation de CP de 40,7 millions d'euros.

**Le total des crédits ouverts sur le programme 203 en 2022 a ainsi atteint 14 milliards d'euros en AE et 10 milliards d'euros en CP, soit des montants trois fois supérieurs aux crédits votés en LFI pour 2022. Ces pratiques ne sont pas sans poser des questions en termes de lisibilité budgétaire et de respect du principe d'autorisation parlementaire.**

### Crédits de paiement ouverts en 2022 sur le programme 203

(en millions d'euros)

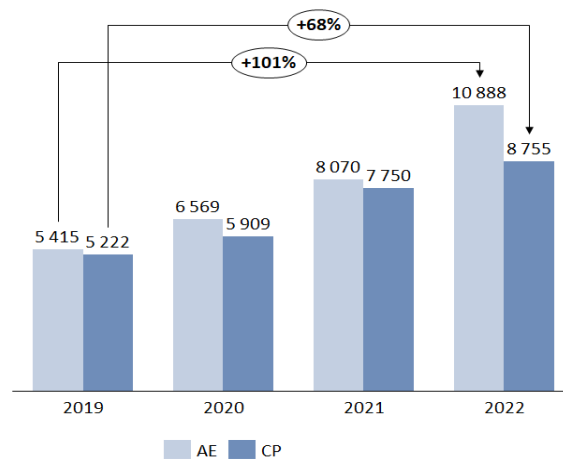


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2022, les crédits effectivement consommés ont représenté **10,9 milliards d'euros en AE** et **8,8 milliards d'euros en CP**, en augmentation de 34,9 % et de 13,0 %. Les crédits consommés avaient déjà significativement augmenté en 2020 et en 2021, si bien que, depuis 2019, les hausses représentent **101,1 % en AE** et **67,7 % en CP**.

### Évolution des montants de crédits consommés sur le programme 203 (2019-2022)

(en millions d'euros)



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

Comme en 2021, la **sous-consommation** des crédits ouverts (78,2 % pour les AE et 87,9 % pour les CP) s'explique principalement par le **dispositif mis en place dans le cadre du concours de 4,05 milliards d'euros** qui sera versé progressivement à SNCF Réseau.

### Évolution des crédits du programme 203 entre 2021 et 2022

(en millions d'euros)

| Programme 203                         | Autorisations d'engagement |                          |                |                         |                             | Crédits de paiement |                          |               |                         |                             |
|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------|--------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------------|
|                                       | Exéc. 2021                 | LFI 2022 y.c. FDC et ADP | Exéc. 2022     | Écart exéc. 2022 / 2021 | Écart exéc. 2022 / LFI 2022 | Exéc. 2021          | LFI 2022 y.c. FDC et ADP | Exéc. 2022    | Écart exéc. 2022 / 2021 | Écart exéc. 2022 / LFI 2022 |
| 01-Routes-développement               | 745,5                      | 1004,6                   | 823,1          | +10,4 %                 | -18,1 %                     | 791,5               | 647,3                    | 822,5         | +3,9 %                  | +27,1 % <sup>1</sup>        |
| 04-Routes-entretien                   | 916,2                      | 847,5                    | 888,2          | -3,1 %                  | +4,8 %                      | 871,5               | 892,8                    | 907,4         | +4,1 %                  | +1,6 %                      |
| 41-Ferroviaire                        | 4629,1                     | 3069,6                   | 5204,8         | +12,4 %                 | +69,6 % <sup>2</sup>        | 4587,4              | 3005,6                   | 5036,1        | +9,8 %                  | +67,6 %                     |
| 42-Voies navigables                   | 247,8                      | 249,6                    | 247,2          | -0,2 %                  | -1,0 %                      | 249,6               | 251,2                    | 247,1         | -1,0 %                  | -1,6 %                      |
| 43-Ports                              | 220,2                      | 193,2                    | 202,4          | -8,1 %                  | +4,8 %                      | 177,1               | 187,1                    | 187,1         | +5,7 %                  | -                           |
| 44-Transports collectifs <sup>3</sup> | 911,9                      | 622,9                    | 2594,5         | +184,5 %                | +316,5 %                    | 697,0               | 708,0                    | 730,1         | +4,8 %                  | +3,1 %                      |
| 45-Transports combinés                | 190,3                      | 322,1                    | 247,0          | +29,8 %                 | -23,3 %                     | 133,9               | 327,1                    | 162,4         | +21,3 %                 | -50,4 %                     |
| 47-Fonctions support                  | 41,1                       | 48,8                     | 97,7           | +137,7 %                | +100,2 %                    | 40,7                | 48,8                     | 98,0          | +140,8 %                | +100,8 %                    |
| 50-Transport routier <sup>4</sup>     | 5,7                        | 5,9                      | 408,1          | +7059,7 %               | +6817,0 %                   | 5,0                 | 6,4                      | 405,5         | +8010,0 %               | +6235,9 %                   |
| 51-Sécurité ferroviaire               | 29,5                       | 45,0                     | 34,9           | +18,3 %                 | -22,4 %                     | 56,1                | 45,0                     | 21,2          | -62,2 %                 | -52,9 %                     |
| 52-Transport aérien                   | 32,3                       | 61,1                     | 57,9           | +79,3 %                 | -5,2 %                      | 40,0                | 91,7                     | 55,8          | +39,5 %                 | -39,2 %                     |
| 53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF | 100,0                      | 32,0                     | 82,0           | -18,0 %                 | +156,3 % <sup>5</sup>       | 100,0               | 32,0                     | 82,0          | -18,0 %                 | +156,3 %                    |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>8069,6</b>              | <b>6502,3</b>            | <b>10887,8</b> | <b>+34,9 %</b>          | <b>+67,5 %</b>              | <b>7749,8</b>       | <b>6243,0</b>            | <b>8755,1</b> | <b>+13,0 %</b>          | <b>+40,2 %</b>              |

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

<sup>1</sup> Cette évolution a pour origine principale la fin des CPER 2015-2022 (voir infra).

<sup>2</sup> Cette augmentation s'explique par les reports de crédits liés aux versements à SNCF Réseau dans le cadre du plan de relance ferroviaire.

<sup>3</sup> Les augmentations constatées s'expliquent par la nouvelle convention relative à l'exploitation des trains intercity (voir infra).

<sup>4</sup> Les augmentations constatées s'expliquent par l'aide exceptionnelle en faveur des transporteurs routiers (voir supra).

<sup>5</sup> Cette augmentation s'explique par l'adoption, à l'initiative du Sénat, dans le cadre du second PLFR, de 50 millions d'euros de crédits en faveur du réseau routier (voir supra).

**Évaluation des fonds de concours  
et attributions de produits du programme 203 en 2022**

*(en millions d'euros)*

| <i>Programme 203</i>                  | <i>Autorisations<br/>d'engagement</i> | <i>Crédits de<br/>paiement</i> |
|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| 01- Routes - développement            | 1 871,3                               | 682,3                          |
| 04- Routes - entretien                | 616,3                                 | 648,8                          |
| 41- Ferroviaire                       | 848,2                                 | 813,3                          |
| 42- Voies navigables                  | 2,0                                   | 3,2                            |
| 43- Ports                             | 93,6                                  | 90,4                           |
| 44- Transports collectifs             | 809,4                                 | 477,1                          |
| 45- Transports combinés               | 128,1                                 | 54,9                           |
| 47- Fonctions support                 | 3,3                                   | 3,3                            |
| 50- Transport routier                 | 1,0                                   | 1,0                            |
| 51- Sécurité ferroviaire              | 45,0                                  | 36,0                           |
| 52- Transport aérien                  | -                                     | -                              |
| 53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF | -                                     | -                              |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>3 656,9</b>                        | <b>2 810,2</b>                 |

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

Par rapport à 2021 **les crédits de fonds de concours ont progressé de 11,8 % en AE et de 17,5 % en CP**. Cette hausse s'explique principalement par la hausse des concours en faveur du développement routier (action 01) qui a pour origine la fin de la période des CPER 2015-2022 et du plan de relance ainsi que du mode ferroviaire (action 41).

**2. Une hausse du programme 205 liée aux aides exceptionnelles au secteur du transport maritime, à la création du fonds d'intervention maritime (FIM) et aux engagements pris dans le cadre du « Fontenoy du maritime »**

**192 millions d'euros d'AE et 193 millions d'euros de CP** avaient été ouverts en LFI pour 2022 sur le programme 205. En 2022, **les reports de crédits ont atteint un niveau extrêmement élevé de 83,6 millions d'euros en AE et de 79,6 millions d'euros en CP**, soit plus de 40 % des crédits votés en LFI.

Ces reports de crédits exceptionnels s'expliquent :

- d'une part par l'aide exceptionnelle de 45 millions d'euros destinée à *Brittanny Ferries* et adoptée dans le cadre de la seconde LFR pour 2021 ;

- d'autre part par 22,5 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP de reports croisés en provenance du programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » pour la mise en œuvre du plan tourisme.

### Mouvements de crédits de paiement intervenus en gestion pendant l'exercice 2022

(en millions d'euros)

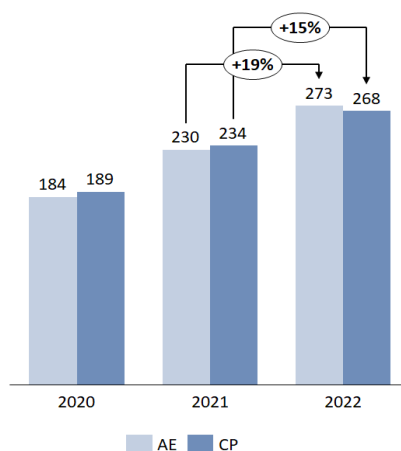
| Affaires maritimes  | LFI 2022 | Reports entrants | Décret d'avance | LFR  | Mouvements réglementaires | FDC/ADP | Total crédits ouverts | Total crédits consommés | Pourcentage d'exécution des crédits |
|---------------------|----------|------------------|-----------------|------|---------------------------|---------|-----------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Crédits de paiement | 192,7    | 79,6             | -4,2            | -5,9 | -0,2                      | +6,1    | 268,1                 | 240,0                   | 89,5 %                              |

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

Sur la gestion 2022 **l'intégralité des crédits ouverts** sur le programme s'est ainsi élevée à **273 millions d'euros en AE et 268 millions d'euros en CP, en hausse de respectivement 19 % et 15 % par rapport à 2021**. Depuis 2020, les augmentations constatées s'élèvent même à respectivement 48 % et 42 %.

### Évolution des crédits ouverts sur le programme 205 (2020-2022)

(en millions d'euros)



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

L'exécution effective des crédits a atteint **263 millions d'euros pour les AE et 240 millions d'euros pour les CP**, c'est-à-dire **des taux de consommation de 96,3 % et de 89,6 %**. L'exécution des crédits a été beaucoup plus performante qu'en 2021 (72,6 % en AE et 70,9 % en CP), exercice marqué par la très faible consommation des crédits ouverts pour l'aide exceptionnelle dédiée à la compagnie *Brittany Ferries*. Elle n'a cependant toujours pas retrouvé ses niveaux de 2019 : 99,2 % pour les AE et 97,3 % pour les CP.

### Évolution des crédits du programme 205

(en milliers d'euros)

|  | Exécution 2021 |               | LFI 2022      |               | Exécution 2022 |               | Variation exécution 2022 / 2021 |                | Variation LFI 2022 / exécution 2022 |               |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------------------------|----------------|-------------------------------------|---------------|
|  | AE             | CP            | AE            | CP            | AE             | CP            | AE                              | CP             | AE                                  | CP            |
| 01- Sécurité et sûreté maritimes         | 43393          | 41151         | 35476         | 37165         | 41680          | 39913         | -3,9 %                          | -3,0 %         | +17,5 %                             | +7,4 %        |
| 02- Gens de mer et enseignement maritime | 24953          | 25061         | 34960         | 31658         | 32762          | 32301         | +31,3 %                         | +28,9 %        | -6,3 %                              | +2,0 %        |
| 03- Flotte de commerce                   | 76219          | 76097         | 89423         | 89423         | 131010         | 130559        | +71,9 %                         | +71,6 %        | +46,5 %                             | +46,0 %       |
| 04- Action interministérielle de la mer  | 11947          | 13744         | 29222         | 30934         | 46675          | 27640         | +290,7 %                        | +101,1 %       | +59,7 %                             | -10,6 %       |
| 05- Soutien au programme                 | 10451          | 9551          | 7972          | 8565          | 10960          | 9628          | +4,9 %                          | +0,8 %         | +37,5 %                             | +12,4 %       |
| <b>Total programme 205</b>               | <b>166962</b>  | <b>165704</b> | <b>197053</b> | <b>197746</b> | <b>191961</b>  | <b>192654</b> | <b>+15,0 %</b>                  | <b>+16,3 %</b> | <b>-2,6 %</b>                       | <b>-2,6 %</b> |

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

La hausse des crédits exécutés sur l'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime » a pour origine la progression significative de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'École nationale supérieure de l'enseignement maritime (ENSM). Cette subvention a augmenté de 40 % en 2022 pour s'établir à **25 millions d'euros**. Cette évolution fait suite aux **engagements pris dans le cadre du « Fontenoy du maritime »** de doubler le nombre d'élèves en formation d'ici 2027.

La progression des crédits consommés sur l'action 03 « Flotte de commerce » et le fait que ces crédits exécutés soient significativement supérieurs aux montants adoptés en LFI pour 2022 s'explique par l'aide **exceptionnelle en faveur de Brittany Ferries** adoptée dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année 2021 dont les crédits ont été reportés et consommés en 2022.

La hausse constatée en 2022 des crédits consommés sur l'action 04 « Action interministérielle de la mer » s'explique par la création du fond d'intervention maritime (FIM) doté de 17,8 millions d'euros en LFI 2022. Au regard des prévisions en LFI, on constate sur cette action une surconsommation en AE liée au financement de mesures du plan tourisme et une sous-consommation en CP en raison de décaissements moins importants qu'anticipés au titre du FIM.

### 3. Le programme 355 couvre les charges d'intérêts liées à la reprise par l'État de 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau

Au 31 décembre 2018, la dette financière nette de SNCF Réseau s'élevait à 48,2 milliards d'euros. Cette dette, dont l'État était largement responsable, générait environ 1,5 milliard d'euros de frais financiers chaque année, rendant impossible toute perspective de redressement financier du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire.

En 2018, en marge de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'État s'est engagé à reprendre 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau. La première partie de cette reprise était intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2020, pour 25 milliards d'euros. **Une nouvelle reprise de dette de 10 milliards d'euros, prévue par l'article 167 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2022.**

Aussi, à compter de 2022, le programme 355 porte les crédits relatifs aux charges d'intérêt résultant de l'intégralité de la reprise de dette effectuée par l'État et non plus sur la seule première tranche de 25 milliards d'euros.

Après l'amortissement de 3 milliards d'euros en principal en 2022, la structure des engagements en cours début 2023 figure ci-après. Le taux d'intérêt moyen constaté en 2022 s'est établi à 2,15 % (contre 1,8 % en 2021).

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

|   |             |        |
|---|-------------|--------|
| Emprunts à taux fixes (Md €)            | 26,9        | 92,5 % |
| Emprunts à taux variables (Md €)        | 0,8         | 2,7 %  |
| Emprunts indexés sur l'inflation (Md €) | 1,4         | 4,8 %  |
| <b>Total</b>                            | <b>29,1</b> |        |

Source : rapport annuel de performances pour 2022

En 2022, le **coût total pour l'État** généré par la reprise de dette a atteint **3,8 milliards d'euros**, contre 2,0 milliards d'euros en 2021. Le remboursement en principal de la dette n'est pas considéré comme une dépense budgétaire mais comme une opération de trésorerie. La **charge financière**, portée par les crédits du programme 355 s'est quant-à-elle élevée à **824 millions d'euros, en progression de 20 %** par rapport à 2021 suite à la réalisation de la deuxième étape de la reprise de dette en janvier 2022.



## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

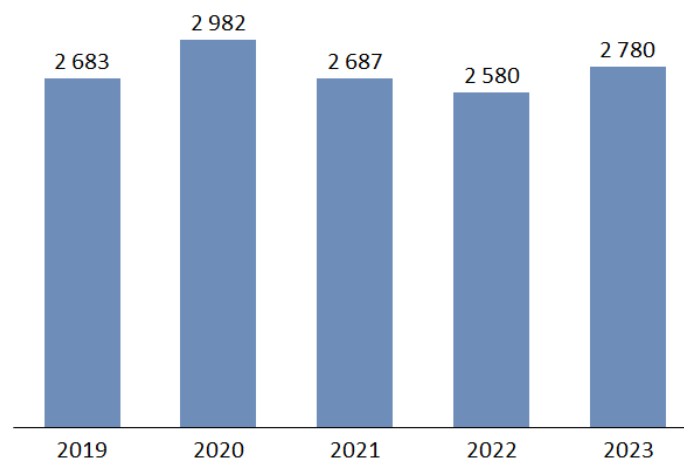
### 1. Trop volatile, le panier de recettes de l'AFIT demeure une source de fragilité pour le financement des infrastructures de transport

a) *Comme chaque année, les recettes réellement affectées à l'AFIT s'avèrent inférieures aux prévisions*

Le financement par l'État des infrastructures de transports repose largement sur les crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT), dont le budget est alimenté par l'affectation de plusieurs taxes. L'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit que les dépenses de l'AFIT exprimées en crédits de paiement et en millions d'euros courants évoluent de la façon suivante entre 2019 et 2023.

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

(en millions d'euros)



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

En 2022, le panier de recettes de l'AFIT reste caractérisé par son caractère profondément volatile, en décalage évident avec la dimension structurelle et pluriannuelle des dépenses portées par l'AFIT. Depuis 2018, les recettes réellement perçues par l'AFIT sont systématiquement inférieures aux prévisions initiales.

Même si, contrairement à 2020 et 2021, et parce que l'effet de la crise sanitaire sur les ressources volatiles de l'AFIT s'est estompé, aucune mesure significative n'a eu à être mise en œuvre en fin d'année 2022 pour combler une insuffisance caractérisée de recettes de l'agence, cette situation demeure profondément insatisfaisante.

Comme ils ont pu le souligner dans leur rapport budgétaire relatif à l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2023<sup>1</sup>, **les rapporteurs ont ainsi accueilli favorablement l'augmentation significative (660 millions d'euros) en 2023 du montant d'accise sur les énergies (ancienne TICPE) affecté à l'AFIT**, une évolution qui contribuera à rendre moins volatile le panier de ressources de l'agence. **Ils continuent néanmoins de déplorer le fait qu'une part significative des ressources affectées à l'AFIT demeure encore très élastique à la conjoncture et très incertaine**, en contradiction avec le caractère certain et de long terme des investissements dans les infrastructures de transport.

Les rapporteurs notent que **pour la première fois** depuis sa création, **l'éco contribution sur le transport aérien a rapporté 138 millions d'euros** à l'AFIT en 2022. Après avoir diminué en raison de la crise sanitaire, le produit de la **redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) s'est redressé en 2022, à 370 millions d'euros**. Après une diminution en 2020, toujours en raison de la crise sanitaire, l'affectation de **taxe d'aménagement du territoire (TAT) s'est stabilisée à 561 millions d'euros** en 2022. Le montant affecté au titre des **amendes radar**<sup>2</sup>, probablement la source de recettes la plus fluctuante de l'agence, s'est replié à **178 millions d'euros** en 2022.

Outre le caractère structurellement imprévisible de certaines de ses recettes, **l'AFIT est, depuis 2021, victime d'un différend entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)**. Engagées dans un contentieux relatif à l'indexation de la TAT, **les SCA refusent de s'acquitter de la contribution annuelle de 60 millions d'euros** qu'elles doivent à l'AFIT.

Comme ils ont déjà pu l'exprimer à l'occasion de l'examen de la loi de règlement des comptes pour 2021 comme du PLF pour 2023, les rapporteurs spéciaux estiment qu'il n'est pas acceptable que **l'AFIT, et à travers elle le financement des infrastructures de transport soit la victime collatérale d'un tel chantage**. **Ils jugent indispensable que ce contentieux se dénoue au plus vite et que l'AFIT reçoive l'intégralité des sommes qui lui sont dues**.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 115 (2022-2023), tome III, annexe 11, volume 2, déposé le 17 novembre 2022.

<sup>2</sup> Qui n'a bénéficié que d'un léger « coup de pouce » de 7 millions d'euros dans le cadre du collectif de fin de gestion 2022 alors que des mesures beaucoup plus significatives avaient été mises en œuvre en fin d'exercices 2020 et 2021 pour compléter les recettes de l'agence.

### Les recettes de l'AFIT en 2022

(en millions d'euros)

|   | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | LFI 2022     | Exécution 2022 | Variation exécution 2022/2021 | Variation LFI 2022 / exécution 2022 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Taxe d'aménagement du territoire                          | 512          | 516          | 472          | 523          | 459          | 561          | 561          | 561            | -                             | -                                   |
| Redevance domaniale                                       | 331          | 351          | 347          | 357          | 365          | 336          | 367          | 370            | +10,1 %                       | +0,8 %                              |
| Amendes radars  | 352          | 409          | 248          | 228          | 167          | 271          | 250          | 178            | -34,3 %                       | -28,8 %                             |
| TICPE   | 763          | 1 124        | 1 028        | 1 206        | 1 587        | 1 285        | 1 248        | 1 248          | -2,9 %                        | -                                   |
| Écocontribution billets d'avion                           | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 91           | 138            | -                             | +51,6 %                             |
| Plan de relance autoroutier                               | 100          | 0            | 100          | 60           | 58           | -            | 61           | -              | -                             | -100 %                              |
| Produits exceptionnels                                    | -            | -            | 35           | 89           | -            | -            | -            | 2              | -                             | -                                   |
| Dotations budgétaires diverses de l'État                  | -            | -            | -            | -            | 250          | 100          | 32           | 82             | -18,0 %                       | +156,3 %                            |
| Versements de la mission « Plan de relance » <sup>1</sup> | -            | -            | -            | -            | -            | 599          | 870          | 660            | +10,2 %                       | -24,1 %                             |
| <b>Total</b>  | <b>2 058</b> | <b>2 400</b> | <b>2 231</b> | <b>2 462</b> | <b>2 886</b> | <b>3 152</b> | <b>3 480</b> | <b>3 239</b>   | <b>+2,8 %</b>                 | <b>-6,9 %</b>                       |

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

Les rapporteurs spéciaux notent que malgré la progression de certaines recettes en raison de la sortie de crise sanitaire, **les ressources de l'AFIT se sont encore avérées inférieures de 241 millions d'euros aux prévisions initiales** de la LFI. Cette situation récurrente de déficit de recettes, due à l'imprévisibilité du rendement de plusieurs taxes affectées, **handicape le financement des programmes d'investissements pluriannuels dans les infrastructures qui sont pourtant d'un intérêt vital.**

<sup>1</sup> Programmes 362 et 364.

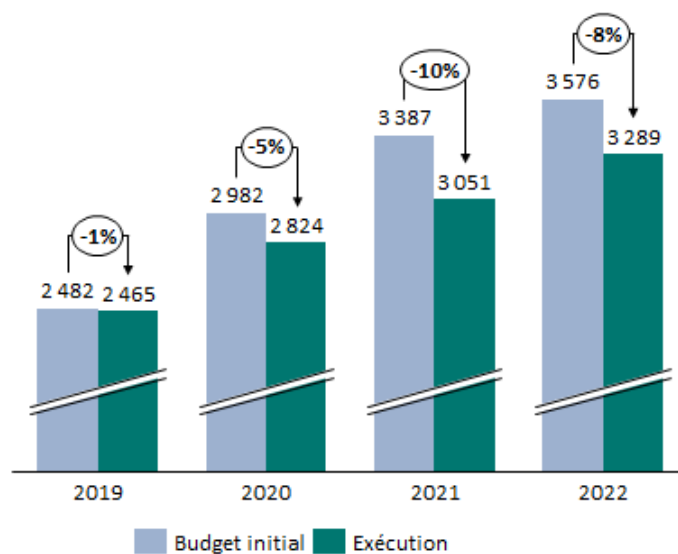
b) Il est regrettable que les dépenses réelles de l'AFIT soient systématiquement inférieures aux prévisions initiales

La **consommation d'AE** de l'AFIT s'est établie à **3 766 millions d'euros** en 2022, en **nette baisse (-17,5 %)** par rapport à 2021 (4 426 millions d'euros) et en **retrait de 12,5 %** par rapport au budget initial de l'agence (4 302 millions d'euros).

Comme ils ont pu le souligner dans leur rapport budgétaire relatif à l'examen du PLF pour 2023, **les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la récurrence des sous-consommations de crédits de l'AFIT**. Chaque année, les dépenses réellement exécutées s'avèrent être nettement inférieures aux prévisions inscrites au budget initial. Ce phénomène est particulièrement prononcé depuis 2020, notamment en raison des programmes liés au plan de relance.

#### Différence entre les CP programmés dans le budget initial de l'AFIT et les CP réellement consommés (2019-2022)

(en millions d'euros)



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

En 2022, le phénomène de sous-consommation a pour origine principale les **retards de certains chantiers** pour lesquels les **prévisions** des maîtres d'ouvrages se sont révélées **trop optimistes**. **Les projets financés par le plan de relance sont les principaux concernés** par ces délais, tout particulièrement les investissements dans les lignes capillaires de fret ferroviaire. Par ailleurs, **les appels de fonds des collectivités concernant les appels à projets relatifs aux transports collectifs en site propre (TCSP)** sont structurellement nettement inférieurs aux anticipations.

Les rapporteurs spéciaux ne cachent pas leur étonnement face à ce phénomène regrettable lorsque l'on connaît l'ampleur des besoins d'investissements dans les infrastructures de transports.

La consommation totale de CP par l'AFIT en 2022 s'est élevée à 3 289 millions d'euros, en hausse de 7,8 % par rapport à 2021, c'est-à-dire un niveau supérieur à la trajectoire fixée par la LOM (2 580 millions d'euros).

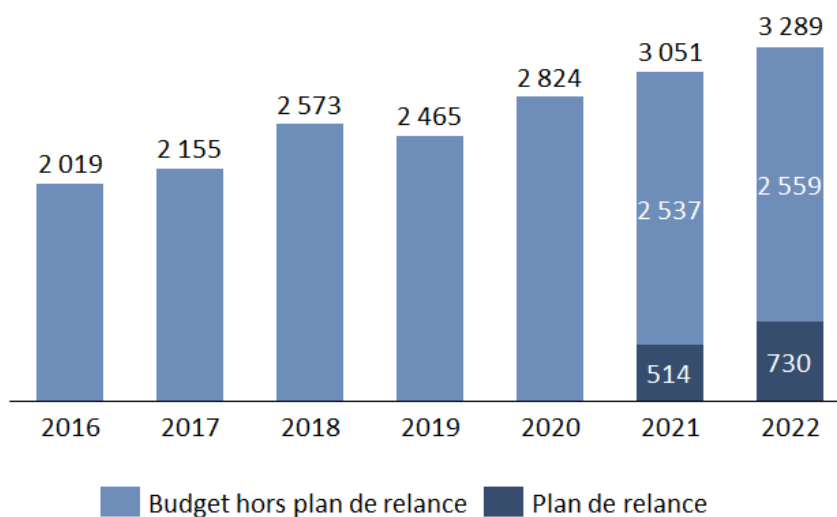
Les rapporteurs spéciaux notent cependant que, comme en 2021, ce n'est que grâce aux apports du plan de relance que la trajectoire d'investissements de la LOM a pu être respectée.

Ils regrettent une nouvelle fois que les dépenses réellement décaissées par l'AFIT en 2022 ont été inférieures de près de 300 millions d'euros (8 %) à celles qui étaient prévues dans le budget initial de l'agence (3 576,4 millions d'euros).

Les rapporteurs spéciaux rappellent aussi qu'en 2019 ainsi qu'en 2020, l'AFIT n'avait pas pu tenir les engagements de la trajectoire d'investissements prévue dans la LOM.

#### CP consommés par l'AFIT de 2016 à 2022

(en millions d'euros)



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

Le total des crédits consommés en 2022 par l'AFIT selon les différents modes de transports est présenté dans le tableau suivant :

### Dépenses de l'AFIT par destination en 2022

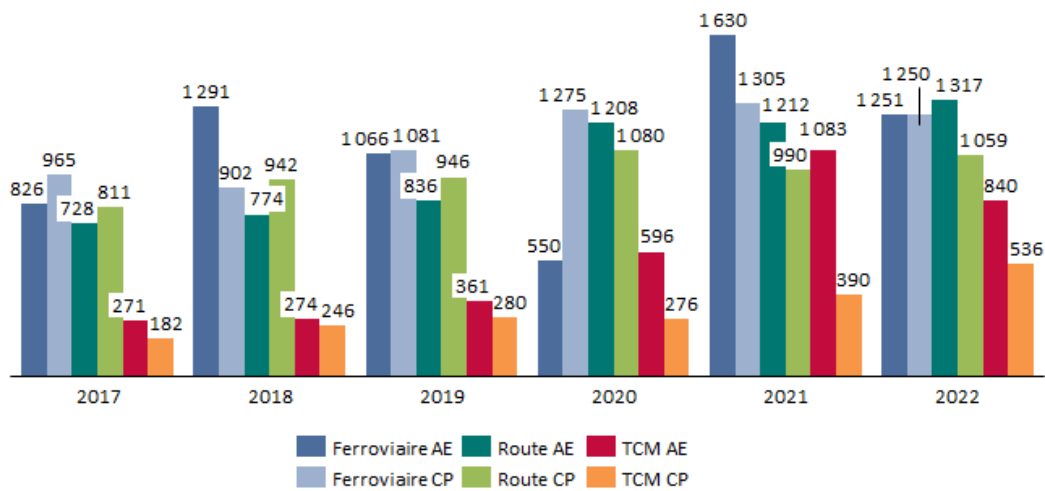
(en millions d'euros)

| Domaine                                   | AE           | %      | CP           | %      |
|---|--------------|--------|--------------|--------|
| Ferroviaire                               | 1 251        | 33,2 % | 1 250        | 38,0 % |
| Routes                                    | 1 317        | 35,0 % | 1 059        | 32,2 % |
| Fluvial                                   | 211          | 5,6 %  | 309          | 9,4 %  |
| Maritime                                  | 93           | 2,5 %  | 79           | 2,4 %  |
| Transports en commun et mobilités actives | 840          | 22,3 % | 536          | 16,3 % |
| Divers et support                         | 54           | 1,4 %  | 56           | 1,7 %  |
| <b>Totaux</b>                             | <b>3 766</b> |        | <b>3 289</b> |        |

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

### Évolution des crédits consommés par l'AFIT en faveur des infrastructures ferroviaires, routières et des transports en commun et mobilités actives (2017-2022)

(en millions d'euros)

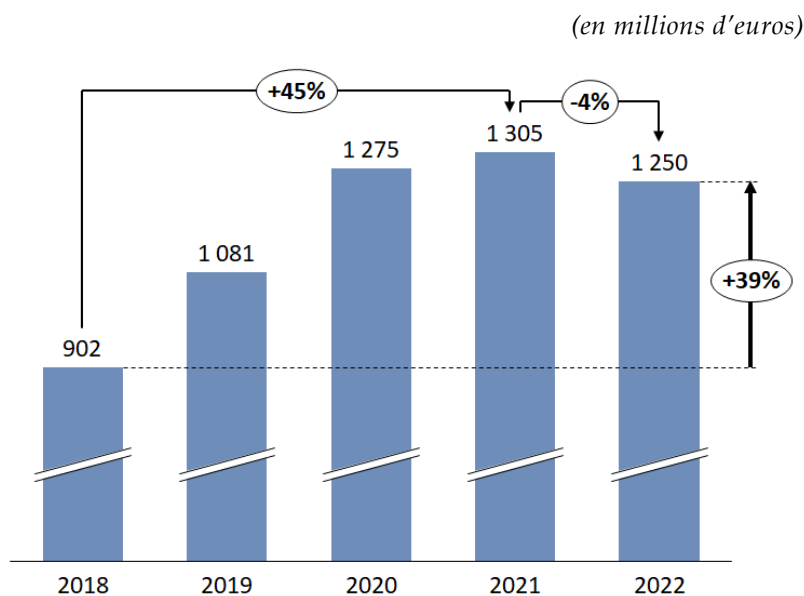


Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets et rapports d'activité de l'AFIT

Après une forte hausse constatée en 2021, les AE consommées par l'AFIT pour le transport ferroviaire ont diminué de 380 millions d'euros à 1 251 millions d'euros. Ils restent néanmoins supérieurs à la moyenne constatée entre 2017 et 2021 (1 074,8 millions d'euros).

Alors qu'elles progressaient depuis 2018, **les dépenses en faveur du mode ferroviaire se sont rétractées à 1 250 millions d'euros**, en dessous de leur niveau de 2020, une baisse qui **provient de l'écart de près de 200 millions d'euros entre les dépenses prévisionnelles inscrites au budget initial (1 436 millions d'euros) et les crédits réellement exécutés**. Le montant de décaissement constaté en 2022 demeure cependant là encore à un niveau supérieur à la moyenne observée sur la période 2017-2021 (1 058 millions d'euros).

### Évolution de la consommation des CP consacrés au transport ferroviaire entre 2018 et 2022



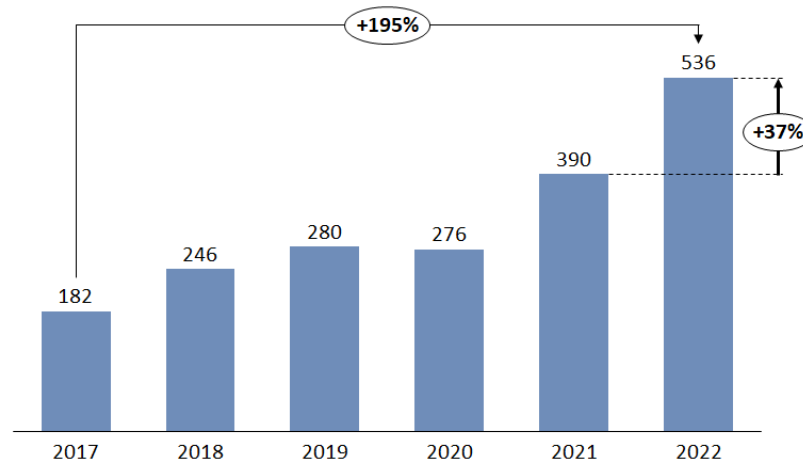
Source : commission des finances du Sénat, d'après les budgets et rapports d'activité de l'AFIT

**Les dépenses consacrées aux infrastructures routières ont quant à elles poursuivi leur progression** en 2022, atteignant 1 317 millions d'euros en AE (+ 9 %) et 1 059 millions d'euros en CP (+ 7 %). La consommation des CP constatée en 2022 reste inférieure au point culminant qui avait été atteint en 2020 (1 080 millions d'euros) mais supérieure de près de 135 millions d'euros à la moyenne de dépenses constatée sur la période 2017-2019 (925 millions d'euros).

**Les dépenses relatives aux transports collectifs en agglomération et aux mobilités actives se maintiennent à un niveau élevé** en 2022 : 840 millions d'euros en AE et 536 millions d'euros en CP.

### Évolution de la consommation des CP consacrés aux transports collectifs et aux mobilités actives entre 2017 et 2022

(en millions d'euros)



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

c) Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) a tracé la voie de ce qui devrait être la future trajectoire budgétaire de l'AFIT

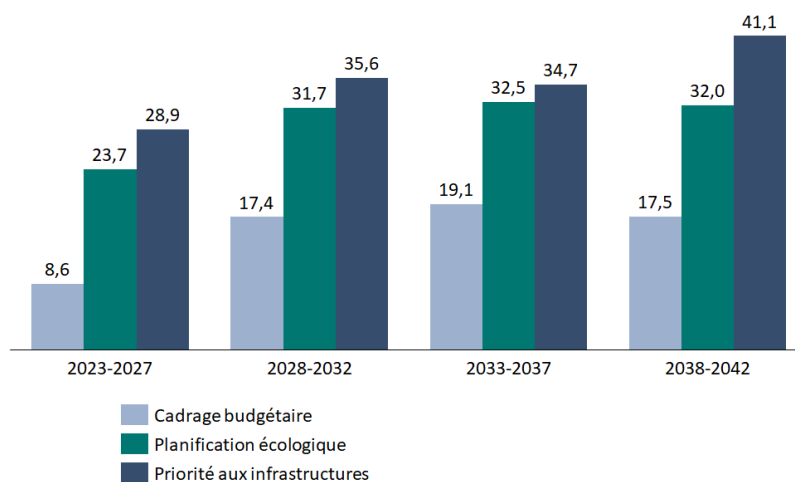
La trajectoire prévisionnelle d'investissements de l'AFIT annexée à la LOM s'est achevée en 2022. **Le 24 février 2022, le Conseil d'orientation des infrastructures a remis le rapport qui doit servir de base à la nouvelle programmation.** Constatant l'incompatibilité manifeste entre les objectifs qui lui avaient été assignés dans la lettre de mission du Gouvernement et le cadrage budgétaire pluriannuel qu'il était censé respecter, le COI s'est volontairement affranchi de ce dernier pour proposer **un scénario dit de « planification écologique »** qui recommande **une trajectoire de dépenses d'investissements de l'AFIT dans les infrastructures majorée de 50 %** par rapport au cadrage budgétaire. Ce scénario **prévoit des dépenses (en CP) de l'AFIT de 26 milliards d'euros entre 2023 et 2027, puis d'environ 32 milliards d'euros pour chacune des trois périodes quinquennales suivantes.**

Si la majorité des membres du COI penche pour le scénario de « planification écologique », le conseil a également documenté un troisième scénario plus ambitieux encore en termes de développement de nouvelles infrastructures, notamment routières et ferroviaires. En outre, le COI a aussi souhaité se projeter sur une période de 20 ans, plus à même de donner la visibilité nécessaire aux grands programmes d'infrastructures sur lesquels il est amené à se prononcer.



### Trajectoire budgétaire prévisionnelle en AE de l'AFIT selon les trois scénarios documentés par le COI (2023-2042)

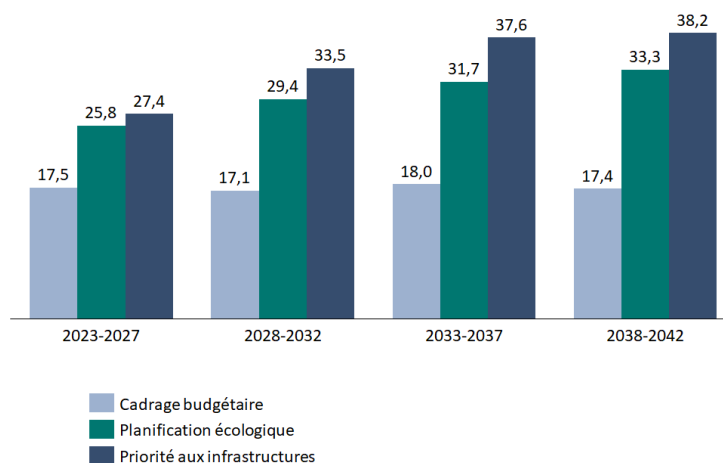
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport du COI de février 2022

### Trajectoire budgétaire prévisionnelle en CP de l'AFIT selon les trois scénarios documentés par le COI (2023-2042)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport du COI de février 2022

**Les rapporteurs spéciaux saluent la qualité du travail du COI** qui a su confronter les objectifs de transition écologique du secteur des transports affichés par le Gouvernement à la dure réalité de leur financement. Ils ont noté que **la première ministre**, à l'occasion de la remise dudit rapport, **s'est engagée à mettre en œuvre le scénario dit de « planification écologique »**. Cet engagement qui reste encore trop flou, devra être concrétisé et pour cela, **les rapporteurs estiment indispensable que la nouvelle trajectoire prévisionnelle d'investissements de l'AFIT soit traduite dans la loi**, comme l'exige d'ailleurs les dispositions de la LOM.

**2. Si le récent rapport du COI a confirmé les constats et recommandations formulés par les rapporteurs spéciaux, le plan ferroviaire de 100 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement comporte encore trop de zones d'ombres**

Dans leur rapport de mars 2022 sur la SNCF et le système ferroviaire national <sup>1</sup>, les rapporteurs spéciaux avaient souligné leurs vives préoccupations face à un modèle de financement des infrastructures ferroviaires dans l'impasse quand bien même le réseau français affiche toujours un niveau de dégradation inquiétant.

Les rapporteurs spéciaux soulignent à quel point les insuffisances manifestes du contrat de performance de SNCF Réseau signé en catimini au début du mois d'avril 2022 laissent entrevoir un avenir préoccupant pour les infrastructures ferroviaires. Ils appellent d'urgence à une révision de ce contrat qu'ils préfèrent qualifier de « contre-performance ».

Après avoir dressé le constat d'une insuffisance caractérisée des moyens alloués à la régénération du réseau ferroviaire, les rapporteurs avaient recommandé, dans leur rapport précité de compléter au plus vite les financements à hauteur de 1 milliard d'euros par an pour les porter à environ 4 milliards d'euros. Toujours dans ce même rapport, les rapporteurs spéciaux n'avaient pas caché leur incompréhension devant le fait que la France, contrairement à tous ses voisins européens, n'a toujours rien prévu de sérieux pour programmer, développer et financer les principaux programmes de modernisation des infrastructures ferroviaires que sont la commande centralisée du réseau (CCR)<sup>2</sup> et l'ERTMS<sup>3</sup>. Alors que la France a déjà accumulé un retard considérable qui devient problématique vis-à-vis de nos partenaires et dans la perspective du développement de l'interconnexion ferroviaire en Europe, cette situation inacceptable est d'autant moins compréhensible que ces deux programmes, dont les coûts totaux s'élèvent à environ 35 milliards d'euros<sup>4</sup>, doivent permettre de dégager des gains de performance très significatifs.

---

<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.

<sup>2</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'efficacité considérable. Son déploiement permettrait de remplacer les 2 200 postes d'aiguillages actuels (1 500 pour le réseau structurant), auxquels plus de 13 000 agents sont affectés, par une quinzaine de tours de contrôle. D'après la Cour des comptes la baisse d'effectifs consécutive pourrait atteindre 40 %.

<sup>3</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.

<sup>4</sup> 15 milliards d'euros pour le déploiement de la CCR et 20 milliards d'euros pour l'ERTMS.

Alors que depuis des mois le Gouvernement renvoyait toute décision relative au financement des infrastructures ferroviaires à la remise, maintes fois reportée, du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), **les rapporteurs spéciaux constatent que les travaux de cet organisme indépendant**, dont les conclusions ont été rendues publiques le 24 février 2023, **corroborent exactement les analyses qu'ils avaient faites dans leur propre rapport de 2022 et formulent les mêmes recommandations** d'une part quant au renforcement indispensable des investissements dans la régénération du réseau et d'autre part quant à la nécessité de dégager de nouveaux financements pour déployer les programmes de modernisation (CCR et ERTMS).

Le COI estime ainsi que sur les 20 prochaines années, en moyenne, en matière de régénération et de modernisation du réseau, il faudrait consacrer 2 milliards d'euros de plus par an par rapport aux investissements actuels, soit 40 milliards d'euros sur la période. Face au retard considérable de la France dans la modernisation du réseau ferroviaire, le COI appelle à un sursaut immédiat avec l'injection de fonds publics pour mener à bien les projets CCR et ERTMS d'ici 2042, seule échéance techniquement réalisable en raison des retards accumulés et des contraintes techniques.

Le COI recommande une montée en puissance rapide de 1 milliard d'euros des investissements consacrés à la régénération dès la période 2023-2027. Il propose un accroissement plus progressif, pour des raisons techniques et de formation des personnels, mais néanmoins rapide (pour parvenir à 600 millions d'euros par an dès 2026) des crédits consacrés aux programmes de modernisation CCR et ERTMS. Sur la période 2028-2032, les crédits consacrés à la régénération et à la modernisation devraient même progresser à 5 milliards d'euros par an pour se stabiliser à ce niveau jusqu'en 2042.

À l'occasion de la remise du rapport du COI, **la première ministre a annoncé un plan ferroviaire qui comporterait des financements de 100 milliards d'euros jusqu'en 2040**. Sur le sujet du financement de la régénération et de la modernisation du réseau, elle a pris l'engagement que, d'ici la fin du quinquennat, 1,5 milliard d'euros supplémentaires seraient alloués chaque année (1 milliard d'euros pour la régénération et 500 millions d'euros pour la modernisation).

**Si les rapporteurs spéciaux saluent cet engagement gouvernemental, ils constatent d'une part qu'il reste légèrement en retrait des recommandations du COI**, notamment sur les investissements dans la modernisation **et d'autre part que les pistes de financements restent encore très floues**. La répartition de l'effort entre les différents financeurs potentiels (État, SNCF, collectivités territoriales, nouvelles taxes, etc) demeure une source d'inquiétude et doit être rapidement clarifiée, notamment s'agissant de la contribution de l'État à ces nouvelles dépenses aussi significatives qu'incontournables. **Les rapporteurs spéciaux suivront avec la plus grande**

**attention les futurs développements de ce plan qui, s'il est effectivement concrétisé** et qu'il ne se limite pas à un simple effet d'annonce, **pourrait satisfaire les recommandations qu'ils avaient formulés** sur ce sujet dans leur rapport de 2022 précité.

**En 2022, les concours versés à SNCF Réseau inscrits à l'action 41 « Ferroviaire » du programme 203 ont progressé de 12,4 % en AE et de 9,8 % en CP** par rapport à 2021. Cette augmentation s'explique essentiellement par la progression des redevances d'infrastructures ferroviaires ainsi que par la majoration des versements au gestionnaire d'infrastructures de crédits issus du fonds de concours dédié à la régénération du réseau.

Les dépenses consacrées aux redevances d'accès au réseau versées par l'État pour les trains express régionaux (TER), les trains d'équilibre du territoire (TET) ainsi que la compensation Fret ont augmenté de 11,3 % pour atteindre 2 641 millions d'euros.

**Dans le cadre de la première LFR pour 2022, une aide exceptionnelle de 26 millions d'euros a été adoptée pour accompagner le secteur du transport ferroviaire de marchandises** face aux effets de la crise des prix de l'énergie. Cette aide a permis de compenser la moitié des hausses de coûts de production observées en 2022. Les rapporteurs spéciaux considèrent **qu'il est indispensable d'apporter des aides suffisantes aux opérateurs pour se donner une réelle chance d'atteindre l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030**, et ce malgré les crises conjoncturelles inflationniste et des prix de l'énergie. Alors qu'aucune aide n'est à ce stade budgétée en 2023, quand bien même, pour ce secteur, les effets de la crise des prix de l'énergie se sont fait davantage ressentir qu'en 2022, **les rapporteurs ont accueilli avec intérêt l'engagement pris le 23 mai dernier par le ministre délégué chargé des transports, Clément Beaune, d'apporter 30 millions d'euros d'aides supplémentaires par an au secteur entre 2025 et 2030.**

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux ne peuvent cacher leur inquiétude quant aux développements du contentieux entre la France et la Commission européenne au sujet des aides accordées à l'opérateur Fret SNCF<sup>1</sup>. Ils rappellent qu'ils avaient déjà alerté, dans leur rapport de 2022 précité, sur les risques que faisait peser cette « épée de Damoclès » sur Fret SNCF et le transport ferroviaire de marchandises en France.

En 2022, SNCF Réseau a perçu 2,1 milliards d'euros en provenance du fonds de concours dédié à financer les opérations de régénération du réseau ferroviaire. Cette somme se décompose ainsi :

- 1,7 milliard d'euros au titre du deuxième versement de l'aide de 4,05 milliards d'euros prévue dans le cadre du plan de relance ferroviaire de 2020 ;

- 211 millions d'euros issus des produits de cession du groupe SNCF ;

- 135 millions d'euros pour le financement du projet EOLE.

Par ailleurs, depuis 2014, SNCF Voyageurs doit reverser à SNCF Réseau une part de son bénéfice récurrent. Au titre de 2022, cette somme s'est élevée à 168 millions d'euros. Elle n'a cependant été versée à SNCF Réseau qu'en janvier 2023.

### **3. En avril 2022, l'État a signé une nouvelle convention pluriannuelle de 1,7 milliard d'euros avec la SNCF pour l'exploitation des trains intercités**

L'État est l'autorité organisatrice des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)<sup>2</sup>. À ce titre, il verse à SNCF Voyageurs des compensations pour financer une partie du déficit d'exploitation de ces lignes ainsi que de leur matériel roulant. Suite à la réforme des TET engagée en 2015, des lignes

---

<sup>1</sup> La commission européenne a ouvert, en janvier 2022, une enquête sur les aides attribuées à Fret SNCF entre 2007 et 2019 et plus particulièrement par l'effacement de sa dette lors de la transformation de la société en société par actions simplifiée (SAS) en 2020 lors de la réforme du groupe SNCF, soit un enjeu de 5 milliards d'euros au total. Dans un courrier adressé à la France, la Commission « doute à ce stade » que ces aides « puissent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. » Elle souligne que, si elles sont jugées illégales, elles pourront « faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire ». La Commission devrait rendre sa décision cet été. La survie de la société est subordonnée à cette décision qui se traduirait par une faillite de Fret SNCF ou par la création d'une nouvelle société qui ne reprendrait qu'une partie de ses activités. Anticipant la décision finale de l'exécutif européen, le Gouvernement a entamé des négociations avec la Commission et le Ministre Clément Beaune a présenté le 23 mai dernier les contours du plan de discontinuité que la France propose à la Commission pour éviter la faillite de Fret SNCF. Ce plan prévoit de maintenir une masse économique critique suffisante pour que la nouvelle société soit viable: 70% du trafic actuel de Fret SNCF, 80% de son chiffre d'affaires et 90% de ses emplois (Fret SNCF compte actuellement 5000 emplois), les 10% restants seraient reclassés au sein du groupe SNCF ou recrutés par d'autres opérateurs s'ils le souhaitent.

<sup>2</sup> Les « intercités ».

d'intérêt local ont été transférées à six régions<sup>1</sup>. En contrepartie, 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.

La nouvelle convention entre l'État et SNCF Voyageurs pour une période de 10 ans a été signée 17 mars 2022 pour un montant global de 1,73 milliard d'euros. **Lors de l'examen de la loi de règlement pour 2021, les rapporteurs spéciaux ont déjà pu souligner à quel point ils regrettent que cette nouvelle convention ne concrétise toujours pas les derniers engagements pris par le Gouvernement en termes de réouverture de nouvelles lignes de trains de nuit.** Comme ils ont pu le soutenir dans leur rapport de mars 2022 précité, en la matière, **il est « urgent que l'État passe des paroles aux actes ».**

Les compensations d'exploitation versées par l'État à SNCF Voyageurs au titre des TET sont retracées à la sous-action 44-06 « Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire » de l'action 44 « Transports collectifs » du programme 203. En 2022, 1,8 milliard d'euros d'AE et 313,3 millions d'euros de CP ont été consommés sur cette sous-action. Le volume exceptionnel d'AE consommé en 2022 s'explique par les engagements pluriannuels pris au titre de la nouvelle convention. Les versements effectués par l'État aux régions qui ont pris en gestion des lignes se sont élevés à 62 millions d'euros en 2022, en baisse de 13,9 %.

#### **4. Il est primordial de poursuivre les efforts d'entretien du réseau routier national**

Face à une situation inquiétante de dégradation accélérée des infrastructures, l'État a consenti, depuis 2015, un renforcement de l'effort budgétaire alloué à son réseau routier non concédé. Ainsi, entre 2018 et 2022, le Gouvernement s'est-il engagé à lui consacrer 700 millions d'euros supplémentaires. Dans le cadre de la LOM, un engagement de lui consacrer 31 % de moyens supplémentaires sur la décennie 2018-2027 avait aussi été pris.

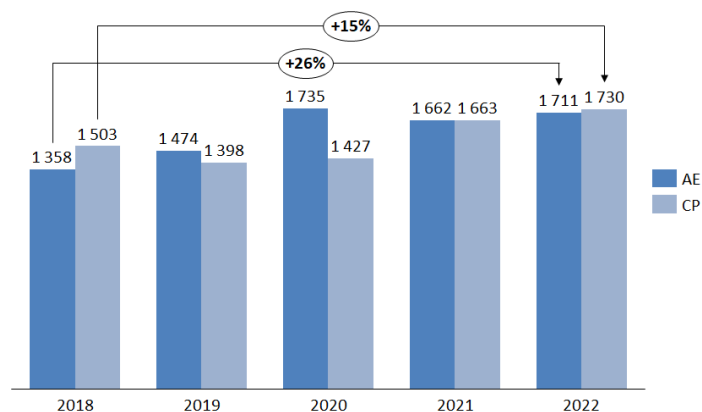
Depuis 2018, les crédits consacrés par le programme 203 aux infrastructures routières ont ainsi effectivement progressé de 26 % en AE et de 15 % en CP pour dépasser les 1,7 milliard d'euros en 2022.

---

<sup>1</sup> Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie.

### Évolution de la consommation des AE et CP consacrés à la route (action 01 et 02 du programme 203) entre 2018 et 2022

(en millions d'euros)

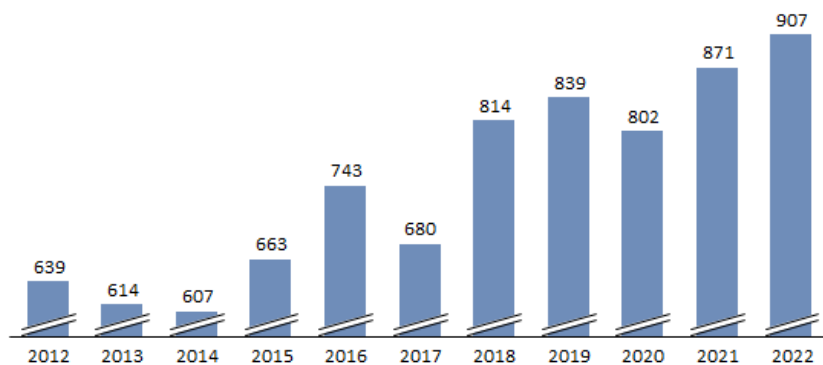


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En 2022, 888 millions d'euros d'AE et 907 millions d'euros de CP ont été consacrés à l'entretien du réseau routier non concédé. À la faveur des crédits affectés par l'AFIT dans le cadre du plan de relance, l'objectif de 850 millions d'euros prévu par la LOM est bien atteint.

### Évolution des crédits de paiement consacrés à l'entretien et de la régénération du réseau routier national (2012-2022)

(en millions d'euros)

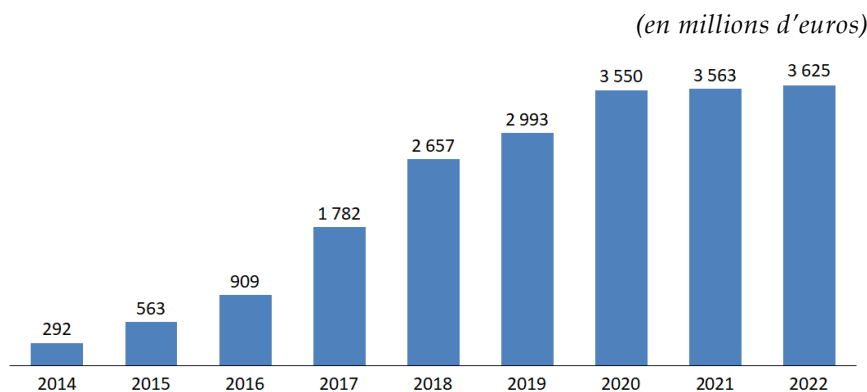


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Pour sauvegarder notre patrimoine routier cet effort budgétaire doit être maintenu dans la durée et même amplifié. La LOM prévoit ainsi que les investissements dépassent les 930 millions d'euros à compter de 2023. La loi de finances initiale pour 2023 prévoit bien que cet objectif soit atteint. Devant les enjeux en présence les rapporteurs n'en resteront pas moins très vigilants.

## 5. Depuis trois ans, les dépenses effectives de la Société du Grand Paris (SGP) sont très inférieures aux prévisions

### Évolution de la consommation des CP de la SGP entre 2014 et 2022



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

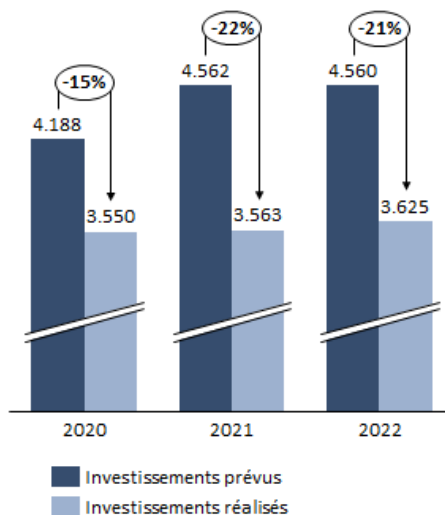
**Les dépenses effectives de la Société du Grand Paris (SGP) se sont stabilisées autour de 3,6 milliards d'euros depuis 2020, à des niveaux très inférieurs aux prévisions initiales. En 2022, comme en 2021, la sous-consommation de crédits de paiement de la SGP avoisine le milliard d'euros (700 millions d'euros en 2020).**

Les délais occasionnés par les répercussions de la crise sanitaire peuvent difficilement expliquer cette sous-consommation massive récurrente. Les rapporteurs spéciaux s'étonnent par ailleurs qu'aucune réelle justification ne soit apportée dans le rapport annuel de performances (RAP) du programme 203 pour des sous-consommations de crédits d'une telle ampleur. Il apparaît essentiel, qu'à minima sur un horizon annuel, la SGP améliore très significativement la programmation de ses dépenses.



### Comparaisons des dépenses prévues et réalisées entre 2020 et 2022 (en CP)

(en millions d'euros)

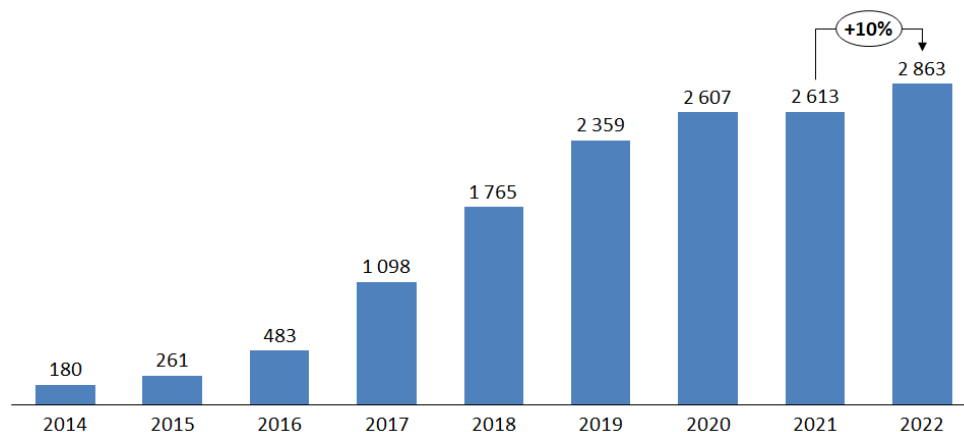


Source : commission des finances du Sénat  
(d'après les documents budgétaires)

Comme en 2021, les dépenses d'investissements réellement exécutées, bien qu'en augmentation de 10 %, ont été très inférieures aux prévisions du budget initial. Elles se sont ainsi établies à 2,9 milliards d'euros pour des prévisions de 3,6 milliards d'euros, soit un écart de 700 millions d'euros équivalent à près de 20 % des dépenses programmées en début d'année.

### L'évolution des dépenses d'investissements (CP) de la SGP entre 2014 et 2022

(en millions d'euros)



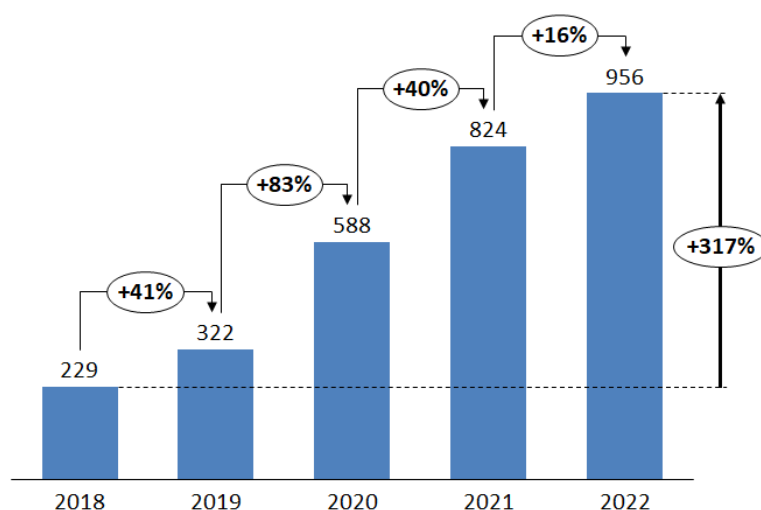
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les dépenses de personnel de la SGP ont poursuivi leur trajectoire d'augmentation en 2022 en atteignant **111 millions d'euros**, un montant néanmoins inférieur de près de 8 % aux prévisions du budget initial (120 millions d'euros).

Cette augmentation constante depuis 2018 a traduit **un effort indispensable d'augmentation des effectifs** de l'établissement. Après une nouvelle hausse de 132 ETPT (inférieure de 69 ETPT à l'autorisation prévue en LFI pour 2022), **cet effort a cependant atteint son terme en 2022** et, à compter de 2023, les effectifs de la SGP doivent se stabiliser. **Toutefois, la trajectoire de réduction des effectifs qui était encore envisagée à l'automne dernier devrait être remise en cause par la probable participation de la SGP aux projets de services express régionaux métropolitains<sup>1</sup>.**

### Évolution des effectifs de la SGP entre 2018 et 2022

(en ETPT)



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

Les **recettes affectées** à la SGP ont très légèrement augmenté (+ 1,5 %) pour s'établir à 776 millions d'euros en 2022.

<sup>1</sup> Une proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains déposée par le député M. Jean-Marc Zulesi en cours d'examen prévoit notamment de réformer les statuts de la SGP pour lui permettre d'apporter son expertise dans le développement de certains projets de RER métropolitains.

## 6. Stimulés par le plan de relance les investissements de Voies navigables de France (VNF) ont dépassé les 330 millions d'euros en 2022

La subvention pour charges de service public effectivement versée à Voies navigables de France (VNF) s'est stabilisée en 2022 à 244 millions d'euros.

En 2022, les recettes totales de VNF ont progressé de 9 % pour dépasser les 765 millions d'euros. Cette hausse s'explique :

- d'une part par une progression de presque 30 millions d'euros des recettes de fonctionnement en raison du gain d'un contentieux sur la redevance hydraulique début 2022, de l'indexation des tarifs de cette même redevance ou encore par l'encaissement de diverses avances de financement non prévues au budget dans le cadre du plan d'aides à la modernisation et à l'innovation de la flotte (PAMI) ;

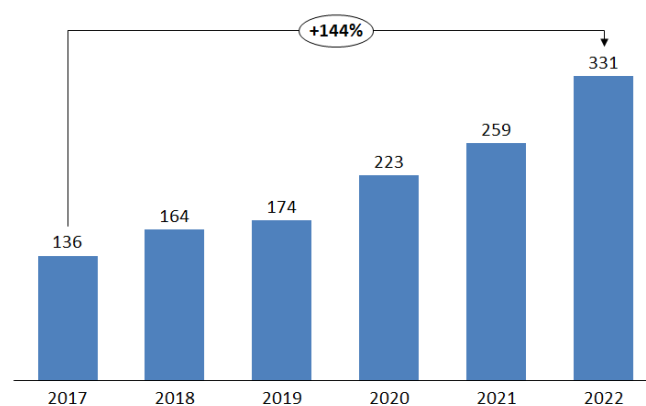
- d'autre part par une progression de près de 50 millions d'euros des ressources d'investissement qui s'explique par l'augmentation des dotations versées par l'AFIT dans le cadre notamment du plan de relance mais aussi de financements européens.

La subvention versée à VNF par l'AFITF pour régénérer et moderniser le réseau fluvial est restée stable à 114 millions d'euros, un montant légèrement supérieur au niveau prévu par la LOM et conforme au contrat de performance de l'opérateur.

En 2022, VNF a par ailleurs bénéficié de la nouvelle tranche (95 millions d'euros) des subventions d'investissements de 175 millions d'euros prévues dans le cadre du plan de relance.

### Trajectoire des dépenses d'investissements de VNF entre 2017 et 2022

(en millions d'euros)



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

Stimulé par les crédits du plan de relance, le montant des investissements de VNF a ainsi atteint un niveau historique de 331 millions d'euros en 2022. Ce montant a plus que doublé depuis cinq ans.