

N° 163

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

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 » et 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau  
reprise par l'État »)

#### COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS

*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, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, 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 Canevet, 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 (15<sup>ème</sup> législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »</b>	
<b>I. LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS DE LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS IMPLIQUE DE SÉCURISER LES RESSOURCES BEAUCOUP TROP INCERTAINES DE L'AFITF.....</b>	<b>13</b>
A. SI LE PLAN DE RELANCE A PU SOUTENIR LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT PRÉVUE PAR LA LOM, CELLE-CI POURRAIT ÊTRE MENACÉE PAR LA VOLATILITÉ DES RECETTES DE L'AFITF.....	13
B. TROP SENSIBLE À LA CONJONCTURE, LE PANIER DE RESSOURCES AFFECTÉES À L'AFITF EST EN DÉCALAGE AVEC LES DÉPENSES CERTAINES ET PLURIANNUELLES DE L'AGENCE .....	18
1. <i>Les nouvelles dispositions proposées en cette fin d'année 2021 illustrent la nécessaire réforme de son panier de ressources afin de lui garantir une véritable visibilité .....</i>	<i>20</i>
2. <i>Sous réserve de la perception effective des recettes prévues en 2022, l'AFITF devrait pouvoir respecter la trajectoire d'investissements prévue par la LOM .....</i>	<i>25</i>
3. <i>Le montant des restes à payer de l'AFITF augmente en raison du plan de relance .....</i>	<i>31</i>
<b>II. EN PROGRESSION EN 2022, LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 SONT PAR AILLEURS COMPLÉTÉS PAR LES FINANCEMENTS ISSUS DU PLAN DE RELANCE .....</b>	<b>32</b>
A. EN 2022, LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 PROGRESSEDENT DE PLUS DE 3 %....	32
B. LE PROGRAMME 203, HORS SUBVENTIONS À SNCF RÉSEAU ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE .....	36
1. <i>La modernisation et le développement des infrastructures routières sont exclusivement financés par des fonds de concours .....</i>	<i>36</i>
2. <i>L'effort en faveur de l'entretien du réseau routier national non concédé devrait respecter les objectifs de la LOM .....</i>	<i>37</i>
3. <i>Les contributions de l'État au financement des trains d'équilibre du territoire (TET) sont en hausse de 2 % .....</i>	<i>40</i>
4. <i>L'indispensable maintien de l'effort budgétaire consenti pour soutenir le fret ferroviaire....</i>	<i>45</i>
5. <i>Les crédits de paiement consacrés aux infrastructures aéroportuaires augmentent fortement en 2022.....</i>	<i>47</i>
6. <i>Les crédits consacrés au dragage des ports sont stables depuis 2020.....</i>	<i>47</i>
7. <i>Pour que l'Autorité de régulation des transports (ART) puisse continuer à jouer son rôle il est nécessaire d'augmenter sa subvention.....</i>	<i>49</i>
C. RÉALISÉS À SEULEMENT 62 % EN 2020 LES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020 ONT ÉTÉ PROLONGÉS JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2022 .....	50

---

<b>III. LE PLAN DE RELANCE POUR LES INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS VERTES DOIT CONTINUER DE SE DÉPLOYER EN 2022 .....</b>	<b>52</b>
<b>A. L'ACTION 06 « MER » DU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE » : VERDIR LES PORTS ET LA FLOTTE DES AFFAIRES MARITIMES .....</b>	<b>53</b>
1. 175 millions d'euros doivent participer à « verdier » les ports.....	54
2. Le verdissement de la flotte des affaires maritimes par l'acquisition de deux navires baliseurs à faible empreinte environnementale.....	54
<b>B. LES CRÉDITS DE L'ACTION 07 « INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES » DU PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE » .....</b>	<b>55</b>
1. Le soutien au secteur ferroviaire en 2022 : des crédits supplémentaires dédiés au transport combiné.....	55
2. Les crédits dédiés au développement du vélo et des transports en commun en 2022.....	57
3. Les travaux d'infrastructures de transport doivent s'accélérer.....	58
<b>C. SUR L'ACTION 07 « COHÉSION TERRITORIALE » DU PROGRAMME 364 « COHÉSION », LES MONTANTS DESTINÉS À RÉNOVER LES OUVRAGES D'ART DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT ÉTÉ RÉDUITS PAR REDÉPLOIEMENT .....</b>	<b>59</b>
1. Le développement et la modernisation du réseau routier national en accélérant la réalisation des CPER .....	60
2. Alors que 100 millions d'euros avaient été annoncés en 2021, seuls 80 millions d'euros sont désormais prévus pour le renforcement des ponts.....	61
<b>IV. SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES : DES ENJEUX MAJEURS POUR L'AVENIR DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT NATIONALES.....</b>	<b>62</b>
<b>A. SNCF RÉSEAU DISPOSERA-T-IL DES MOYENS D'ASSURER L'INDISPENSABLE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL ? .....</b>	<b>62</b>
1. Alors qu'il est permis de s'interroger sur son caractère suffisant, le programme de régénération du réseau ferroviaire doit être sacralisé .....	63
2. Les crédits d'intervention pour SNCF Réseau augmentent de près de 100 millions d'euros .....	67
<b>B. LE COÛT DU GRAND PARIS EXPRESS, QUI DÉPASSE DÉSORMAIS LES 36 MILLIARDS D'EUROS, VIENT D'ÊTRE UNE NOUVELLE FOIS RÉÉVALUÉ À LA HAUSSE .....</b>	<b>68</b>
1. Relevé de plus de dix milliards d'euros en 2017, le coût du projet, vient d'être à nouveau réévalué de 500 millions d'euros pour s'établir à 36,1 milliards d'euros.....	70
2. Le financement du projet repose sur la fiscalité affectée à la SGP et un recours toujours plus massif à l'endettement.....	74
<b>C. LES INVESTISSEMENTS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE DANS SON RÉSEAU SONT FORTEMENT STIMULÉS PAR LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE.....</b>	<b>80</b>
1. Une baisse des effectifs qui se poursuit et des recettes toujours affectées par les répercussions de la crise.....	80
2. Les investissements de VNF ont significativement augmenté depuis 2017 et sont renforcés par le plan de relance .....	84
3. Un résultat net négatif du fait du poids des dotations aux amortissements mais une situation patrimoniale saine.....	88

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

- A. SI ELLE CONSTITUE UN GESTE FORT ET HISTORIQUE, LA REPRISE DE  
35 MILLIARDS D'EUROS DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU NE DÉGAGE PAS  
POUR AUTANT L'HORIZON INCERTAIN DU GESTIONNAIRE  
D'INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES .....89
- B. LA DEUXIÈME ÉTAPE DE LA REPRISE DE DETTE DE SNCF RÉSEAU  
ENTRAÎNE UNE AUGMENTATION DE 20,8 % DES CHARGES D'INTÉRÊT  
ASSUMÉES PAR L'ÉTAT .....91

**PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES »**

- A. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DÉDIÉES À LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ  
MARITIME PROGRESSED EN 2022 ET SONT LARGEMENT SOUTENUES PAR  
LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE .....97
- B. UNE MAJORATION EXCEPTIONNELLE DE LA SUBVENTION À L'ÉCOLE  
NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME POUR CONCRÉTISER LES AMBITIONS  
LÉGITIMES DU FONTENOY DU MARITIME .....100
- C. DES EXONÉRATIONS DE CHARGES POUR LE TRANSPORT MARITIME EN  
HAUSSE POUR SOUTENIR UN SECTEUR TRÈS EXPOSÉ À LA CONCURRENCE 102
- D. LA CRÉATION DU FONDS D'INTERVENTION MARITIME : UNE DOTATION  
DE 17,5 MILLIONS D'EUROS QUI ABONDE LES CRÉDITS DÉVOLUS À  
L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER .....103
- LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....105**
- EXAMEN EN COMMISSION.....107**
- LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....129**
- LA LOI EN CONSTRUCTION .....131**



## L'ESSENTIEL

### I. GARANTIR LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT DE LA LOM PASSE PAR UNE SÉCURISATION DES RESSOURCES DE L'AFITF

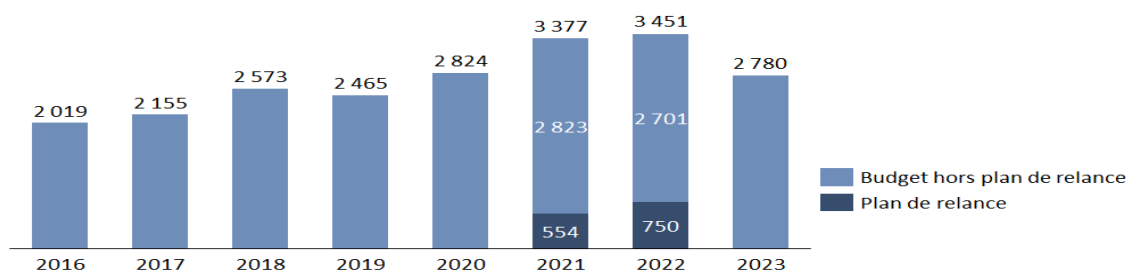
Les rapporteurs spéciaux considèrent que **le panier de recettes de l'AFITF est trop sensible à la conjoncture. La volatilité des ressources tirées des amendes radars et de l'éco-contribution sur le transport aérien est en complet décalage avec les caractères certain et structurel des dépenses pluriannuelles portées par l'agence. La sécurisation de la trajectoire d'investissements prévue par la LOM doit passer par une révision de ces ressources.**

En 2021, les recettes de l'AFITF devraient être inférieures de près de 500 millions d'euros aux prévisions. Les rapporteurs spéciaux avaient souligné, dans leur rapport budgétaire de l'année passée, **la surestimation manifeste des ressources de l'agence au sein de la loi de finances initiale pour 2021.** Cette situation a conduit le Gouvernement à prévoir des **mesures spécifiques dans le second PLFR pour 2021** pour compenser partiellement ce déficit. Selon les rapporteurs, **cette situation, dans laquelle l'agence doit rechercher tous les ans des subsides à l'occasion du collectif budgétaire de fin d'année, n'est pas satisfaisante.** Par ailleurs, **les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA),** parce qu'elles contestent une évolution de la taxe d'aménagement du territoire, **ont refusé de s'acquitter d'une contribution annuelle de 61 millions d'euros** qu'elles doivent à l'AFITF. Ils considèrent qu'**il n'est pas admissible que l'AFITF soit prise en otage dans le but d'instaurer un rapport de force avec l'État.**

Les prévisions de recettes de l'AFITF pour 2022 sont plus prudentes qu'en 2021. Néanmoins, les rapporteurs spéciaux émettent des doutes sérieux sur les 91 millions d'euros attendus de l'éco-contribution sur le transport aérien.

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

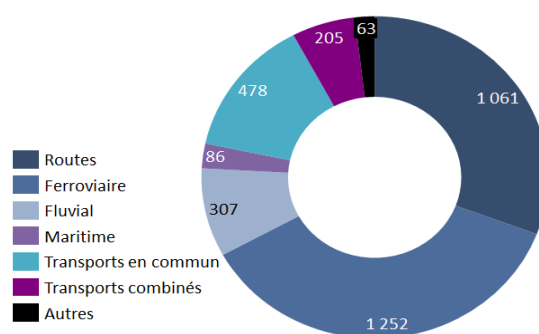
(en millions d'euros)



Sous réserve de la perception effective des recettes prévues en 2022, l'AFITF devrait pouvoir respecter la trajectoire d'investissements de la LOM (2,6 milliards d'euros en 2022). Les crédits du **plan de relance** et des dotations complémentaires pour financer les opérations du canal Seine-Nord Europe et de la ligne Lyon-Turin doivent porter les dépenses de l'AFITF en 2022 à près de 3,5 milliards d'euros.

### Répartition prévisionnelle par mode de transports des dépenses de l'AFITF en 2022

(en millions d'euros)



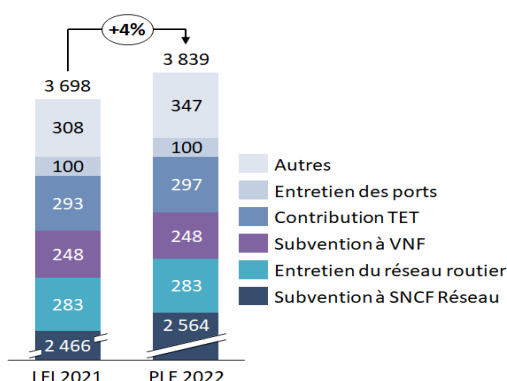
## II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » PROGRESSED DE 3 % MAIS LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE DE RÉGULATION DES TRANSPORTS EST MENACÉ PAR UN MANQUE DE MOYENS

Doté de 3,8 milliards d'euros, le programme 203 voit ses crédits augmenter de 143 millions d'euros, principalement en raison de la progression des concours versés à SNCF Réseau (98 millions d'euros) et du financement des infrastructures aéroportuaires (50 millions d'euros).



## Répartition des crédits de paiement du programme 203 en 2021 et en 2022

(en millions d'euros)



Grâce à la progression régulière des fonds de concours de l'AFITF (611 millions d'euros en 2022), les rapporteurs spéciaux notent que **les crédits dévolus à l'entretien du réseau routier national non concédé respecteront l'objectif fixé par la LOM**. Plus de **890 millions d'euros** de crédits sont prévus en 2022. Pour autant, si **le budget d'entretien des ponts augmente de 10 millions d'euros** en 2022 pour s'établir à environ 110 millions d'euros en prenant en compte les crédits du plan de relance, **il reste toujours inférieur aux 120 millions d'euros annuels nécessaires**.

En 2022, **les contributions de l'État au financement des lignes intercity devraient s'élever à 298 millions d'euros** mais ce montant demeure en partie **suspendu aux négociations de la nouvelle convention entre l'État et SNCF Voyageurs**.

Comme annoncé lors de la présentation récente de **la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire**, le **Gouvernement prolonge les dispositifs d'aide au secteur du fret ferroviaire** qui avaient été intégrés dans la loi de finances initiale pour 2021. Ces **aides à l'exploitation, indispensables** pour tenir l'engagement ambitieux d'un **doublage de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030**, doivent être complétées par **des investissements dans les infrastructures**. **L'État s'est engagé sur 1 milliard d'euros d'ici 2024** quand les **besoins avoisineraient les 10 milliards d'euros à horizon 2030**.

L'agence de régulation des transports (ART) se trouve dans une **situation préoccupante**. Ses **missions se sont considérablement accrues** ces dernières années. Ses **effectifs ont augmenté** en conséquence, passant de **62,5 à 102 ETPT** entre 2015 et 2022. Néanmoins, **sa subvention pour charges de service public (SCSP) est restée pratiquement stable** depuis 2015. Aussi, **l'agence a-t-elle dû puiser dans ses réserves** pour financer ses dépenses de personnel. Aujourd'hui, **le fonds de roulement de l'ART ne donne plus qu'une visibilité de 6 mois** alors que, exposée à des **risques contentieux**

importants, elle est son propre assureur. Le projet de loi de finances prévoit enfin une augmentation de 2,6 millions d'euros de la SCSP de l'ART. Les rapporteurs spéciaux considèrent que c'est un signal positif mais manifestement insuffisant. Aussi, proposent-ils un amendement pour majorer de 4,6 millions d'euros la subvention de l'ART afin de la porter à 18,6 millions d'euros.

### III. SI L'ENSEMBLE DE SES CRÉDITS NE SERONT PAS EXÉCUTÉS EN 2022, LE PLAN DE RELANCE POUR LES INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS VERTES POURSUIT SON DÉPLOIEMENT

Au titre des transports, le plan de relance prévoit près de 2,8 milliards d'euros de crédits. 952 millions d'euros de crédits de paiement doivent être ouverts en 2022. Dans son volet maritime, les opérations de verdissement des ports se déploient à un bon rythme tandis que le premier des deux nouveaux baliseurs de la flotte des affaires maritimes doit être mis en service en 2022. Le second, le baliseur océanique, plus perfectionné et plus coûteux (20 millions d'euros), n'est pas attendu avant 2024. En revanche, les opérations de modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ont pris du retard.

Dans le domaine ferroviaire, le plan de relance prévoit des investissements dans les infrastructures de fret, les petites lignes, l'opération Lyon-Turin ou encore les trains de nuit. Sur ce dernier point, et si la ligne Paris-Nice a été rouverte et que la ligne Paris-Tarbes devrait suivre prochainement, l'acquisition du matériel roulant est problématique et les 100 millions d'euros prévus seront insuffisants pour répondre à l'enjeu.

### IV. ALORS QUE LA SITUATION DE SNCF RÉSEAU ET LES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES INTERROGENT, LE COÛT DU GRAND PARIS EXPRESS A UNE NOUVELLE FOIS ÉTÉ RÉÉVALUÉ À LA HAUSSE ET LES DÉLAIS SONT RALLONGÉS

Comme ils l'ont signalé lors du point d'étape qu'ils ont réalisé en septembre dernier au sujet de leur mission de contrôle sur la situation financière et les perspectives de la SNCF, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le financement du réseau ferroviaire. Ils soulignent que les besoins de régénérations sont tels qu'il n'est pas garanti que des investissements à hauteur de 2,9 milliards d'euros par an soient suffisants. Leur inquiétude est renforcée par le fait que dans le passé, l'enveloppe dédiée à la régénération a été utilisée à d'autres fins. Une régénération insuffisante pourrait conduire à abandonner des pans entiers du patrimoine ferroviaire. Face aux conséquences de la crise l'État a débloqué une dotation

**de 4,05 milliards d'euros.** Ce concours financier était absolument **nécessaire pour préserver** les investissements de **régénération**. Les rapporteurs spéciaux considèrent que, si cette aide était indispensable pour parer à l'urgence, **elle ne répond pas aux enjeux structurels du financement du réseau.**

Les rapporteurs spéciaux **regrettent vivement qu'aucun financement ne soit prévu pour la modernisation du réseau ferroviaire** alors que la **commande centralisée du réseau (CCR)** et le programme de signalisation dit « **ERTMS** » présentent des coûts considérables, **15 milliards d'euros pour la première et 20 milliards d'euros pour le second** mais des perspectives de **gains de performance** non moins significatifs.

Ils attendent toujours avec impatience la mise à jour sans cesse reportée du **contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau**. Le **précédent**, datant de 2017, **était mort-né** et il est plus qu'urgent d'actualiser ce document qui constitue la  **pierre angulaire du système ferroviaire**. Après de fort laborieuses négociations, il a finalement été **présenté au conseil d'orientation des infrastructures (COI) le 4 novembre**. Les **premiers échos** qu'ils ont pu avoir du contrat **ne rassurent pas les rapporteurs**. Il ne semble pas devoir donner une **vision claire du périmètre du réseau** qui restera géré à terme par SNCF Réseau et de celui qui pourrait être transféré aux régions. L'enjeu de régénération en dépend pourtant très largement. **L'État doit donner une ligne claire sur l'avenir du réseau**. **Aucun modèle de financement des programmes de modernisation** du réseau ne semble prévu et les rapporteurs spéciaux ne cachent pas leur étonnement que, **parallèlement, de nouveaux investissements dans des lignes à grande vitesse** aient été annoncés.

Après avoir confirmé de **nouveaux retards dans les mises en service des lignes en juillet**, la **Société du Grand Paris (SGP)** a annoncé, en octobre 2021, une **nouvelle réévaluation à la hausse, de 500 millions d'euros, du coût total du Grand Paris Express**. Aussi, le coût prévisionnel du projet s'établit-il aujourd'hui à **36,1 milliards d'euros**. Les rapporteurs spéciaux veulent croire que la **dérive des coûts et des délais appartient désormais au passé** mais les épisodes récents les poussent à la plus grande prudence.

**V. LE PROGRAMME 355 « CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT » : L'ENGAGEMENT DES 35 MILLIARDS D'EUROS EST TENU MAIS TOUT N'EST PAS RÉGLÉ POUR SNCF RÉSEAU**

**L'engagement pris en 2018 a été tenu.** Le 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'État reprendra 10 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau, seconde étape de l'opération de reprise de 35 milliards d'euros. Les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer ce geste fort et indispensable qui **compense des décennies de sous-investissements de l'État**. Pour autant, ils soulignent qu'il est **loin de solutionner tous les problèmes de SNCF Réseau**. L'efficacité de cette mesure est conditionnée à la non reconstitution de sa dette. Comme ils ont pu le souligner à l'occasion du point d'étape de leur mission, **les perspectives financières de SNCF Réseau demeurent très préoccupantes.**

**VI. LE PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES » EST MARQUÉ PAR LES PREMIERS RÉSULTATS DU « FONTENOY DU MARITIME » ET LA CRÉATION DU FONDS D'INTERVENTION MARITIME**

La grande concertation du « **Fontenoy du maritime** » a notamment fixé **l'objectif d'un doublement des officiers navigants d'ici 2027**. Aussi, dans cette perspective, **la subvention à l'école nationale supérieure maritime (ENSM) est majorée de 20 % dès 2022**. Alors que les crédits prévus en faveur des **exonérations de charges des transporteurs maritimes augmentent de 12,5 %**, **un fonds d'intervention maritime (FIM), doté de 17,5 millions d'euros** est créé au sein du programme.

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, 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.

*Au 10 octobre 2021, date limite fixée par la LOLF, 70 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.*

## **PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »**

Le domaine des **transports**, et notamment celui des transports terrestres, fluviaux et maritimes a été et reste particulièrement affecté par les **conséquences conjoncturelles de la crise** sanitaire. Alors que la reprise économique se dessine, le secteur des transports **pourrait** continuer de **subir les effets durables** de cette crise. Les risques associés à la baisse structurelle des voyages d'affaires en sont un exemple.

Aussi, les **crédits** que l'État consacre à ces domaines jouent-ils un rôle **fondamental** en faveur de leur pérennité **en ces temps incertains**. Le **plan de relance** permet de donner un **élan bienvenu** à ces secteurs et de **renforcer les objectifs d'investissements** stratégiques dans les infrastructures de transports déterminés par le Parlement dans le cadre de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités dite « **LOM** ». La LOM a prévu, pour la première fois, une **programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports** portant sur la période 2018-2027. Celle-ci est axée sur **l'indispensable régénération de nos grands réseaux** structurants (routier, ferré, fluvial), longtemps **victimes d'un sous-investissement chronique** qui a conduit à une **dégradation hautement préoccupante**.

Les **rapporteurs spéciaux** se montreront très **vigilants** à la fois au **respect de la trajectoire** et de l'esprit de la LOM et à la **mise en œuvre** des mesures et crédits prévus par le **plan de relance**.

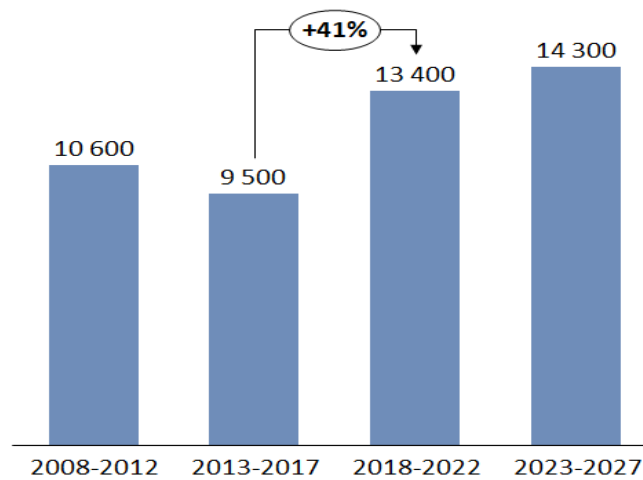
### **I. LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS DE LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS IMPLIQUE DE SÉCURISER LES RESSOURCES BEAUCOUP TROP INCERTAINES DE L'AFITF**

#### **A. SI LE PLAN DE RELANCE A PU SOUTENIR LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENT PRÉVUE PAR LA LOM, CELLE-CI POURRAIT ÊTRE MENACÉE PAR LA VOLATILITÉ DES RECETTES DE L'AFITF**

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 (AFITF) 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'AFITF (2008-2027)

(en millions d'euros)

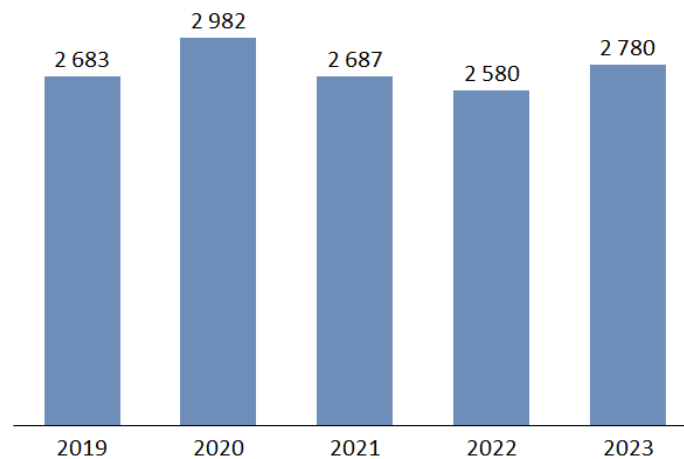


Source : commission des finances

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

### Dépenses de l'AFITF 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

Les **13,4 milliards d'euros** que l'État doit consacrer aux infrastructures de transports sur la période 2018-2022 correspondent à un effort **significatif de sa part** dans la mesure où ils représentent **une augmentation de 41,1 %** des crédits qu'il y avait consacrés entre 2013 et 2017.

Sur ces 13,4 milliards :

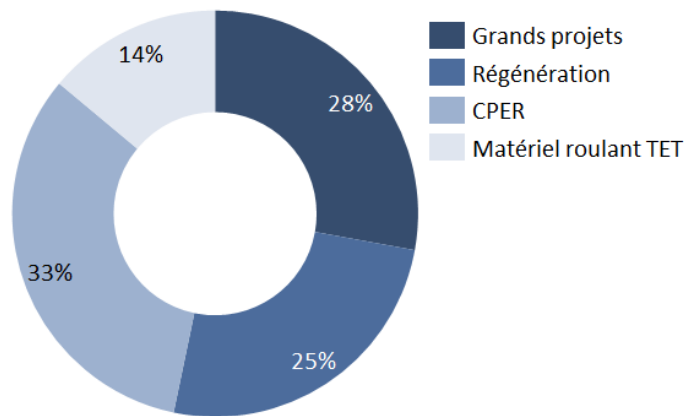
- **3,4 milliards** ont pour objet de financer **des projets** déjà engagés, voire même déjà mis en service<sup>1</sup> ;

- **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'AFITF sur la période 2018-2022**

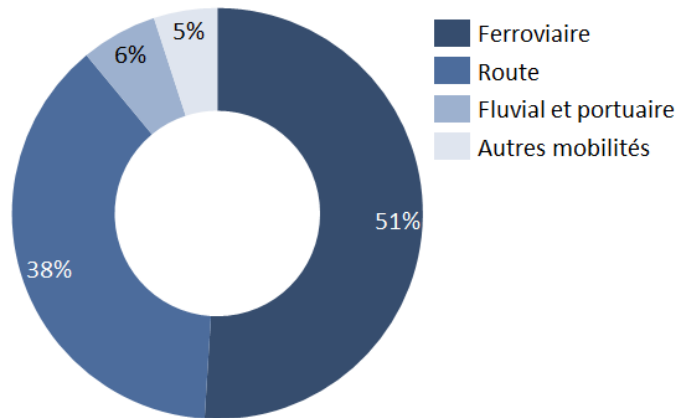


Source : commission des finances

<sup>1</sup> C'est le cas par exemple de quatre lignes à grande vitesse (LGV) mises en service en 2016 et en 2017.

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

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



Source : commission des finances

Conformément aux dispositions de la LOM, le **comité d'orientation des infrastructures (COI)** a été réinstallé au début de l'année 2021. Il a initié des travaux pour dresser un **premier bilan de la LOM d'ici février 2022**. Ces travaux doivent le conduire à **proposer les principales orientations d'une nouvelle trajectoire** opérationnelle et financière pour la période postérieure à 2022.



### **Les cinq priorités prévues par la loi d'orientation des mobilités**

Le rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoit que les investissements portés par l'AFITF, mais également par le budget du programme 203 et par les opérateurs publics tels que Voies navigables de France (VNF) ou SNCF Réseau, se concentreront au cours des vingt années à venir sur **cinq grandes priorités**.

La première d'entre elles consiste à **mieux entretenir et à moderniser les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants**, dont l'état s'était **considérablement dégradé**.

**Le réseau routier national non concédé** devrait ainsi bénéficier de **31 % de moyens supplémentaires sur la décennie 2018-2027** par rapport à la décennie précédente. **3,6 milliards d'euros par an** devraient être investis par SNCF Réseau sur le réseau ferroviaire existant au cours des dix prochaines années, ce qui représente **une hausse de + 50 % par rapport à la décennie précédente**. L'AFITF verserait **30 millions d'euros supplémentaires par an** à Voies navigables de France (VNF) jusqu'en 2022 puis **60 millions d'euros supplémentaires par an** à compter de 2023 en faveur du réseau fluvial.

La deuxième priorité consiste à **désaturer les grands nœuds ferroviaire**, ce qui permet à la fois **d'améliorer le fonctionnement des services ferroviaires du quotidien (RER, TER)** mais également **de rendre plus crédible la perspective d'une réalisation de certaines grandes lignes LGV**, en particulier la liaison Bordeaux-Toulouse.

Il est prévu que **2,6 milliards d'euros** pourraient être consacrés à cette priorité dans les dix ans à venir par l'État, SNCF Réseau et les collectivités territoriales, la part de l'État s'élevant à **1,3 milliard d'euros** via l'AFITF.

La troisième priorité est **le désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux**. Cette priorité se matérialiserait notamment par la réalisation **d'une vingtaine d'opérations de désenclavement routier** au sein des contrats de plan État-Région (CPER), pour **un montant de 1 milliard d'euros sur dix ans**.

**Le développement des mobilités propres** (transports en commun, vélo, marche à pied, etc.) constitue la quatrième priorité portée par la LOM. Il est notamment prévu de lancer plusieurs appels à projets qui pourraient représenter environ **1,2 milliard d'euros** sur dix ans.

Enfin, la dernière priorité annoncée est celle **du rééquilibrage du transport de marchandise de la route vers le train et le transport fluvial**, qui s'accompagne nécessairement **d'un meilleur aménagement des ports et de leur hinterland**. Les crédits consacrés à cette politique par l'État représenteraient **1 milliard d'euros** au cours du quinquennat et **2,3 milliards d'euros** sur 10 ans.

*Source : commission des finances, d'après le rapport annexé au projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)*

Après avoir profondément affecté les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en 2020, **la crise sanitaire continue de faire sentir ses effets en 2021 et 2022** ne consacrera pas un retour complet à la normale. Aussi, les rapporteurs spéciaux réitèrent leur ferme conviction selon laquelle **en aucune mesure, les répercussions de la crise ne sauraient remettre en cause la trajectoire d'investissement** dans les infrastructures telle qu'elle a été adoptée par le Parlement après plusieurs années d'une vaste réflexion collective démarrée à l'automne 2017 dans le cadre des Assises de la Mobilité.

***B. TROP SENSIBLE À LA CONJONCTURE, LE PANIER DE RESSOURCES AFFECTÉES À L'AFITF EST EN DÉCALAGE AVEC LES DÉPENSES CERTAINES ET PLURIANNUELLES DE L'AGENCE***

Le financement par l'État des infrastructures de transports **repose largement sur une agence, l'AFITF**, 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 **une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports** revient en tout premier lieu à déterminer **le montant du budget de l'AFITF** pour les années à venir et à **sécuriser ses recettes**.

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

**L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) 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 de la mer (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. Elle est présidée depuis avril 2018 par le maire d'Angers Christophe Béchu.

**Mais elle dépend entièrement pour son fonctionnement de la DGITM.** Ainsi que le reconnaît elle-même l'AFITF, elle est « *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'AFITF 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'AFITF 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*

En **avril 2021**, l'agence a signé son premier **contrat d'objectifs et de performance (COP)** avec l'État. Les axes stratégiques de l'agence y figurent, au premier rang desquels le respect de la mise en œuvre de la programmation des investissements prévus par la LOM.

Il prévoit également la poursuite de certains chantiers engagés par l'agence comme la dématérialisation des procédures, l'optimisation du pilotage ou encore le renforcement du contrôle interne.

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

<sup>2</sup> AFITF, *Rapport d'activité 2015*, octobre 2016.

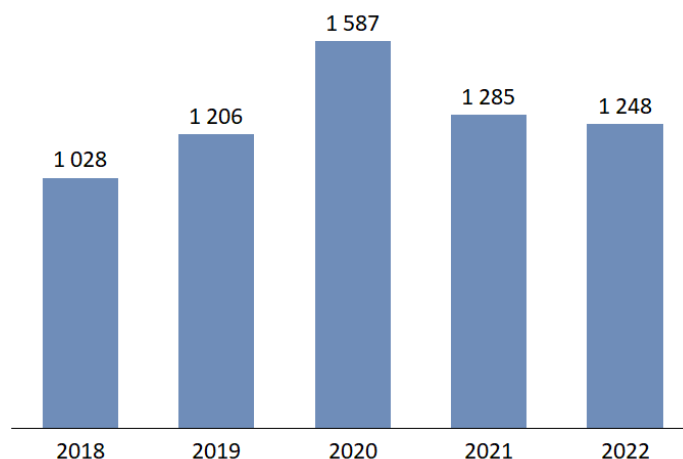
**1. Les nouvelles dispositions proposées en cette fin d'année 2021 illustrent la nécessaire réforme de son panier de ressources afin de lui garantir une véritable visibilité**

Les recettes de l'AFITF sont constituées par différentes taxes affectées, dont certaines ont été très **impactées** par les conséquences de la **crise sanitaire** en 2020 mais **également**, dans une moindre mesure, **en 2021**. Certaines d'entre-elles, notamment « l'éco-contribution » sur les billets d'avion, en subiront même encore les conséquences en 2022.

Depuis 2015, le budget de l'AFITF est essentiellement financé par l'affectation d'une partie du **produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**. La loi de finances pour 2021 en avait fixé le montant à **1 285 millions d'euros**. Pour 2022, l'article 14 du projet de loi de finances prévoit de le réduire de 2,9 % pour le fixer à **1 247,5 millions d'euros**. Pour l'exercice 2020, la loi de finances pour 2020 avait prévu un montant d'affectation exceptionnel de 1 587 millions d'euros.

**Évolution du plafond du produit de TICPE affecté en lois de finances à l'AFITF (2018-2022)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances 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 a atteint 365 millions d'euros en 2020, soit huit millions d'euros de plus que le montant qui était attendu. Les **conséquences de la crise sanitaire** vont se répercuter sur le produit de cette ressource **en 2021 et en 2022**. En 2021 le

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

produit de cette recette est attendu à hauteur de 362 millions d'euros. **En 2022**, les recettes tirées de la redevance domaniale sont estimées à **367 millions d'euros**.

Les **recettes de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**<sup>1</sup> acquittée par les concessionnaires d'autoroute, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, ont été **réduites de 20 % en 2020**. La reprise de l'activité économique devrait stimuler le rendement de la TAT. Le **montant attendu** par l'AFITF en 2021 comme **en 2022** s'élève à **561 millions d'euros**.

Une partie du **produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national est également reversée à l'AFITF. Malgré un ajustement exceptionnel du mécanisme de répartition habituel de ce produit prévu par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 en faveur de l'agence, ces recettes ne se sont élevées qu'à **167 millions d'euros en 2020**<sup>2</sup>.

**En 2021**, 278 millions d'euros étaient attendus initialement par l'AFITF mais le produit qui lui sera reversé ne devrait finalement atteindre que **94 millions d'euros**, soit **un déficit de 184 millions d'euros**. À l'instar du dispositif que le Parlement avait voté pour 2020, **l'article 2 du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021 prévoit une révision des modalités techniques d'affectation des amendes radar au profit de l'AFITF**. Cette révision devrait permettre à l'agence de percevoir **150 millions d'euros** de plus que le montant qu'elle aurait effectivement perçu. Ce montant restera néanmoins inférieur à l'estimation initiale.

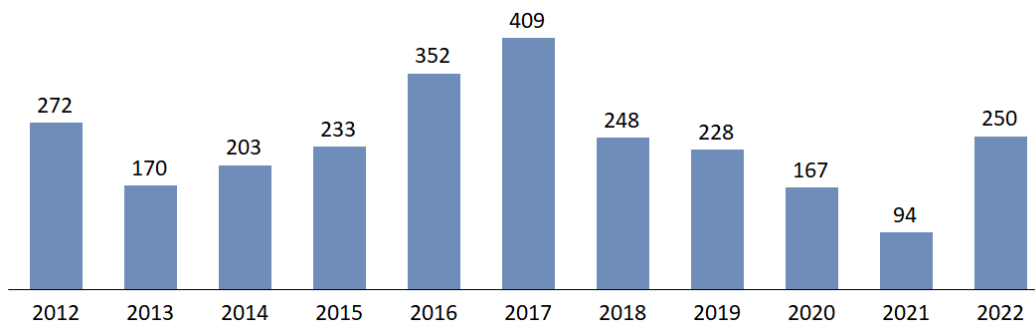
**Pour 2022**, les estimations établies dans le projet de loi de finances font état d'un montant de **250 millions d'euros** qui restera à **confirmer compte-tenu des importantes surestimations initiales constatées depuis 2018**.

---

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

<sup>2</sup> 193 millions d'euros étaient attendus.

### Évolution des recettes d'amendes radars affectées au budget de l'AFITF (2012-2022)



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

La dernière ressource importante qui alimente le budget de l'AFITF est l'« écocontribution » sur le transport aérien adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2020 et conçue comme une **majoration de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS)**.

L'effondrement du trafic aérien provoqué par la crise sanitaire a fait disparaître cette source de recettes en 2020 comme en 2021 alors qu'elle devait abonder le budget de l'AFITF pour environ 230 millions d'euros.

Le Gouvernement estime que l'« écocontribution » sur le transport aérien, devrait apporter **91 millions d'euros** de recettes à l'agence en 2022. Cette estimation, **plus raisonnable que la prévision complètement irréaliste** qui avait été inscrite en loi de finances initiale pour 2021 (230 millions d'euros), **pourrait** malgré tout, en fonction du rythme de la reprise du trafic, **se révéler trop optimiste**. Aussi cette projection pourrait-elle devoir être remise en cause en cours de gestion.

L'AFITF perçoit également depuis 2015 **une contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes** pour un **montant total de 1,2 milliard d'euros courants** sur la durée des concessions. **100 millions d'euros** ont été versées chaque année à l'AFITF de 2015 à 2017 et le reliquat est désormais **versé progressivement jusqu'en 2030**. L'AFITF a perçu **57,5 millions d'euros en 2020** et elle attend **61 millions d'euros en 2021** comme en 2022.

Toutefois, lors de son audition, le **Président du conseil d'administration de l'AFITF a alerté les rapporteurs spéciaux** sur le fait que, cette année, **les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) ont contesté et à ce jour refusé de payer le titre de paiement** qui leur a été envoyé au titre de cette contribution.

Ces dernières contestent l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation décidée par le Gouvernement. Cette situation, qui s'oriente vers un **contentieux**, constitue un **risque non négligeable pour l'agence** qui pourrait constater une **perte complémentaire de plus de 60 millions d'euros** de ses ressources en 2021.

**Les rapporteurs spéciaux considèrent que l'AFITF est extérieure à ce débat et qu'elle n'a pas à faire les frais de ce contentieux** qui se joue entre l'État et les SCA au sujet de l'indexation de la TAT et de sa non répercussion sur les péages autoroutiers. Les rapporteurs spéciaux considèrent qu'**il n'est pas admissible que les SCA prennent en otage l'AFITF** et les investissements dans les infrastructures de transports **dans le but d'instaurer un rapport de force avec l'État**. Ils suivront avec attention l'évolution de ce dossier et veilleront à ce que l'AFITF dispose bien des ressources attendues.

### Évolution des recettes de l'AFITF

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	PLF 2022
<b>Taxe d'aménagement du territoire</b>	512	516	472	523	459	567	561
<b>Redevance domaniale</b>	331	351	347	357	365	362	367
<b>Amendes radars</b>	352	409	248	228	167	278	250
<b>TICPE</b>	763	1 124	1 028	1 206	1587	1285	1248
<b>Ecocontribution billets d'avion</b>	-	-	-	-	-	230	91
<b>Plan de relance autoroutier</b>	100	0	100	60	58	60	61
<b>Produits exceptionnels</b>	-	-	35	89	3	-	-
<b>Subvention de l'État</b>	-	-	-	-	250	-	-
<b>Total</b>	<b>2 058</b>	<b>2 400</b>	<b>2 231</b>	<b>2 462</b>	<b>2 888</b>	<b>2 782</b>	<b>2 577</b>

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

Selon les dernières estimations de l'agence, **le montant des recettes affectées à l'AFITF en 2021 devrait être inférieur de 477 millions d'euros à ce qui était prévu en loi de finances initiale pour 2021.**

Dans leur rapport portant sur le projet de loi de finances pour 2021, **les rapporteurs spéciaux avaient souligné à quel point les prévisions de recettes de l'AFITF pour 2021 étaient surestimées et irréalistes**, en particulier s'agissant de « l'écocontribution » sur les billets d'avion ou les amendes radars. Ils avaient alors proposé un **amendement, adopté par le Sénat**, visant à **relever de 400 millions d'euros le plafond de TICPE affecté à l'AFITF.**

Ils constatent aujourd'hui que **leurs craintes se sont vérifiées** et qu'il est **indispensable qu'une disposition soit prise dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative pour 2021** afin de compenser le déficit de recettes de l'agence et de préserver les investissements prévus au titre du présent exercice.

Dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative **pour 2020**, pour compenser les pertes de recettes constatées par l'AFITF, le Parlement lui avait attribué **une subvention** exceptionnelle d'un montant de **250 millions d'euros.**

Cette année, le **deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021** prévoit d'une part, de **réviser les modalités d'affectation des recettes d'amendes radars** afin que l'AFITF puisse percevoir **150 millions d'euros** de plus que le montant qu'elle s'apprêtait à recevoir et, d'autre part, une **dotation budgétaire exceptionnelle de 100 millions d'euros.**

Au total, **l'effort budgétaire consenti par l'État** pour compenser le déficit de recettes de l'agence, **qui trouve sa source dans des anticipations beaucoup trop optimistes en loi de finances initiale** pour 2021, atteint donc **250 millions d'euros.** Lors de son audition, le Président du conseil d'administration de l'AFITF a indiqué aux rapporteurs spéciaux que ce concours permettrait à l'agence de tenir ses objectifs de dépenses au titre de l'exercice 2021.

De façon plus générale, **les rapporteurs spéciaux déplorent que plusieurs des recettes de l'AFITF ont un rendement très incertain et volatil** complètement **en décalage avec le caractère certain et prévisible des dépenses de l'agence.** Cette situation incongrue **conduit l'AFITF à devoir quémander chaque année des recettes complémentaires dans le cadre de la loi de finances rectificative** de fin de gestion. Cet état de fait n'est **ni cohérent, ni satisfaisant** et devrait conduire à **réviser le panier de ressources de l'AFITF** en le limitant strictement à des recettes au rendement sûr et prévisible comme la TICPE. Les affectations de l'écocontribution sur les billets d'avion ou des amendes radars devraient quant à elles être exclues du panier de recettes de l'agence en raison de leur imprévisibilité.



**2. Sous réserve de la perception effective des recettes prévues en 2022, l'AFITF devrait pouvoir respecter la trajectoire d'investissements prévue par la LOM**

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'AFITF pour la période 2018-2022, répartis de la façon suivante :

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

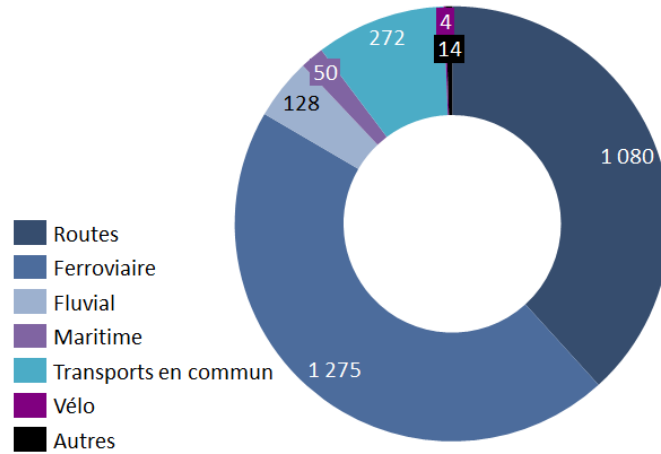
Année	2019	2020	2021	2022
<b>Dépenses de l'AFITF (en millions d'euros courants)</b>	2 683 (prévu initialement) 2 464,9 (réalisés)	2 982 (prévu initialement) 2 824,1 (réalisés)	2 687 (prévu initialement) 3 377 (prévu avec le plan de relance)	2 580 (prévu initialement) 3 451 (prévu avec le plan de relance)

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'AFITF** avaient été **inférieures de 218 millions d'euros à l'objectif** prévu par la LOM. **En 2020**, en raison d'un déficit de recettes lié à la crise sanitaire, et malgré les mesures, décrites *supra*, qui en ont atténué les effets, la trajectoire de la LOM n'a pas pu être respectée. Sur cet exercice, le budget de l'AFITF était **inférieur de 158 millions d'euros** à l'engagement, soit 5 %. Les dépenses exécutées en 2020 (2 824 millions d'euros) ont tout de même progressé de 359 millions d'euros (+ 15 %) par rapport au niveau constaté en 2019.

### Répartition par mode de transport des dépenses de l'AFITF en 2020

(en millions d'euros)

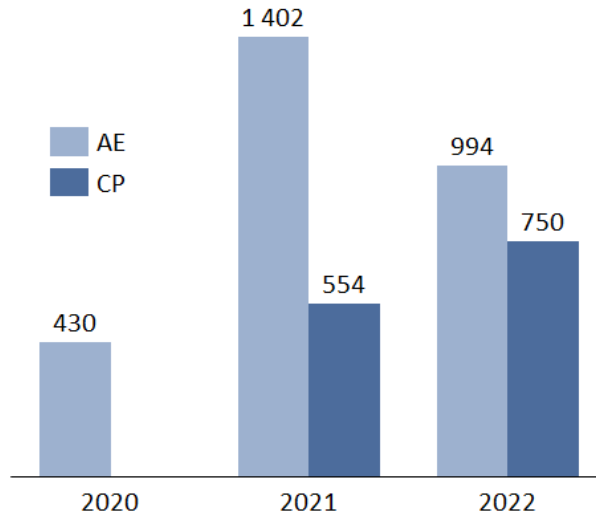


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les rapporteurs spéciaux notent qu'à travers des conventions de gestion, l'AFITF joue un rôle essentiel dans la répartition des crédits de la mission « **Plan de relance** » dédiés aux infrastructures de transport qui sont présentés plus en détail *infra*. Elle gère à ce titre **2,7 milliards d'euros de crédits** qui occupent une place significative dans le budget de l'agence.

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

(en millions d'euros)

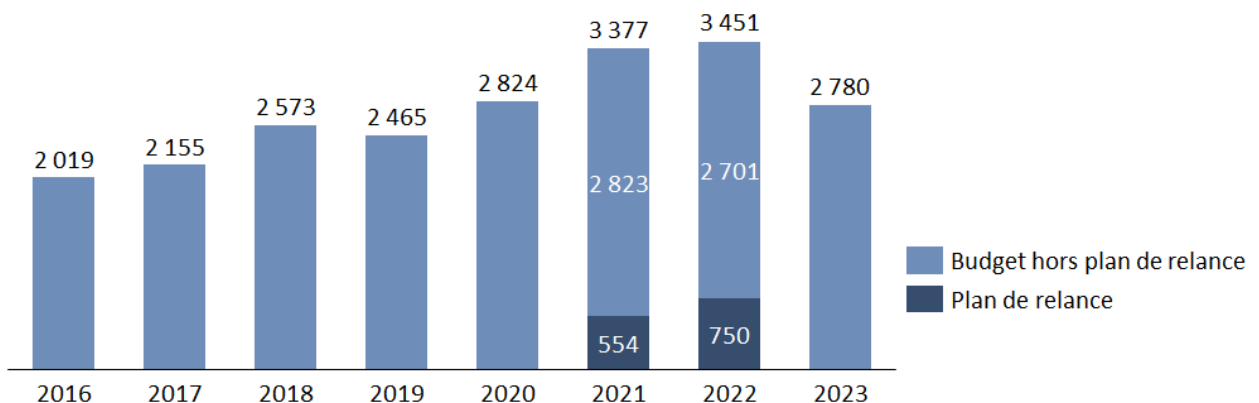


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Pour 2021, le quatrième budget rectificatif de l'AFITF prévoit 4 653 millions d'euros d'AE et 3 377 millions d'euros de CP dont respectivement 1 402 et 554 millions d'euros au titre des crédits en provenance de la mission « Plan de relance ».

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

(en millions d'euros)

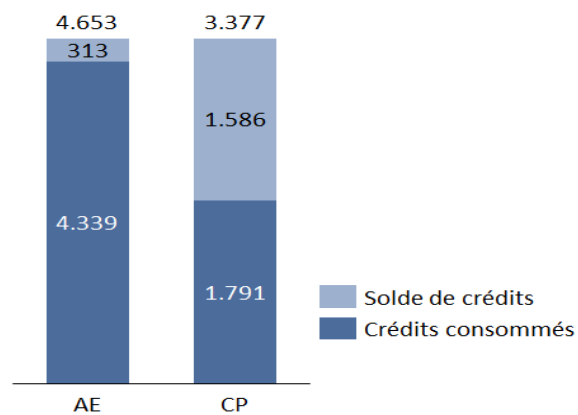


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'après les réponses de l'AFITF au questionnaire des rapporteurs spéciaux, à la fin du mois d'**octobre 2021 4 339 millions** des 4 653 millions d'euros d'AE mais **seulement 1 790 millions d'euros des 3 387 millions d'euros de CP** prévus au budget auraient été **consommés**, soit **des taux d'exécution** respectifs de **93,3 et 53 %**. Un **cinquième budget rectificatif** pour 2021 est néanmoins prévu avant la fin de l'année et conduira à une réévaluation des recettes et des dépenses de l'exercice.

### État de consommation des crédits 2021 au 31 octobre 2021

(en millions d'euros)

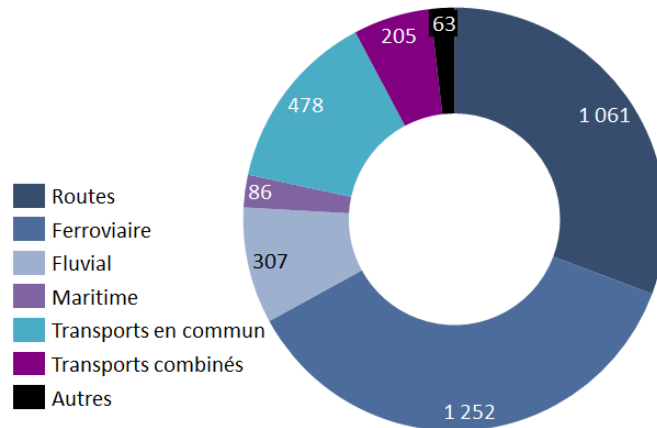


Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses de l'AFITF au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Même si **le budget de l'AFITF 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 des **3 451 millions d'euros** de dépenses qui devraient être réalisées par l'agence **en 2022**.

### Répartition prévisionnelle par modes de transports des dépenses de l'AFITF en 2022

(en millions d'euros)



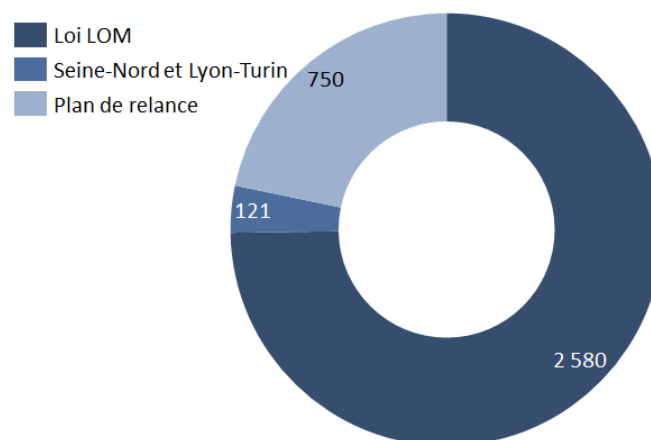
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Ces dépenses devraient se répartir entre :

- les **2 580 millions d'euros** d'investissements prévus par la LOM ;
- des investissements relatifs à la **contribution de l'État au canal Seine nord Europe** et à l'opération ferroviaire **Lyon-Turin** à hauteur de **121 millions d'euros** ;
- et des crédits du **plan de relance** pour **750 millions d'euros**.

### Dépenses prévisionnelles de l'AFITF en 2022

(en millions d'euros)



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

En matière d'AE, de récentes annonces du Gouvernement laissent présager des abondements complémentaires de **100 millions d'euros** en faveur des **mobilités actives** et de **400 millions d'euros** pour les transports collectifs à destination au titre du dernier appel à projet de **transports collectifs en site propre** (TCSP).

Parmi les principaux projets qui seront financés par l'AFITF en 2022 il est possible de citer le canal Seine Nord Europe, la ligne ferroviaire Lyon-Turin ou encore les opérations Roissy-Picardie, Paris-Orléans-Limoges et Paris-Clermont.

Les rapporteurs spéciaux notent que **jusqu'à aujourd'hui, l'État a apporté à l'AFITF les dotations budgétaires nécessaires, notamment à travers des crédits du plan de relance, pour assurer le financement des opérations relatives au canal Seine nord Europe et à la ligne Lyon-Turin, deux projets qui n'étaient pas intégrés aux projections de la LOM et qui auraient pu menacer la trajectoire d'investissement prévue par cette dernière. Ils notent que ce n'est qu'à cette condition que la trajectoire d'investissement prévue par la LOM est respectée. Aussi resteront-ils très vigilants et veilleront-ils à ce que les financements complémentaires nécessaires à ces deux projets soient garantis dans la durée pour que leur réalisation n'interfère en rien sur les objectifs d'investissements dans les infrastructures portés par la LOM.**

### **La liaison ferroviaire Lyon-Turin : un projet à deux fois 2 milliards**

**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 milliards 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'AFITF, 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*

<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.

### 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 pour moitié par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**<sup>1</sup>. La première tranche de la subvention pour la période 2014-2019 a été signée le 1er décembre 2015 pour un montant de 980 millions d'euros.

**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 à hauteur de 1,1 milliards d'euros.**

*Source : commission des finances du Sénat*

### 3. Le montant des restes à payer de l'AFITF 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'AFITF, les projets engagés une année font l'objet de décaissements réguliers les années suivantes tout au long de leur réalisation. Au 31 décembre 2020, l'AFITF avait engagé **45,8 milliards d'euros et payé 33,3 milliards d'euros** de dépenses depuis sa création.

L'AFITF doit faire face à des engagements passés pour des montants particulièrement significatifs. Selon les estimations de l'agence, à la **fin de l'année 2021**, le montant de ses **restes à payer** s'élèverait à environ **13,6 milliards d'euros**, dont 1,2 milliard au titre du plan de relance. Le niveau des engagements liés au plan de relance est proche de l'augmentation des restes à payer qui devrait être constatée par rapport à la fin de l'année 2020 (12,5 milliard).

---

<sup>1</sup> Subvention à hauteur de 50 % du montant des études des travaux et à hauteur de 40 % du montant des travaux.

## II. EN PROGRESSION EN 2022, LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 SONT PAR AILLEURS COMPLÉTÉS PAR LES FINANCEMENTS ISSUS DU PLAN DE RELANCE

### A. EN 2022, LES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 PROGRESSEDENT DE PLUS DE 3 %

Le programme 203 « Infrastructures et services de transports » est doté pour 2022 de **3 794,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **3 839,6 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) contre 3 919 millions d'euros en AE et 3 696,9 millions d'euros en CP en 2021 soit une **diminution de 3,2 % en AE** et une **augmentation de 3,9 % en CP**.

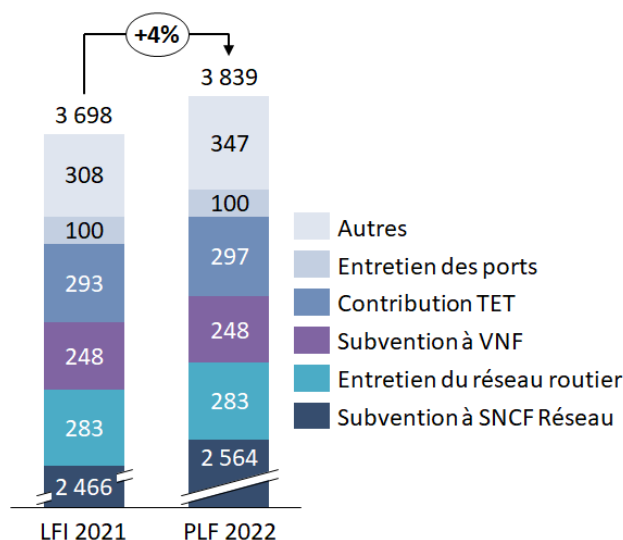
En autorisations d'engagement (AE) et/ou en crédits de paiement (CP), les **principales augmentations** concernent :

- les **concours à SNCF-Réseau** qui **progressent de 95,8 millions d'euros en AE (+ 3,9 %)** et de **98,2 millions d'euros en CP (+ 4 %)** après avoir déjà augmenté significativement en 2021 de 80,9 millions d'euros en AE (+3,4 %) et de 78,2 millions d'euros en CP (+ 3,3 %) ;

- le financement des **infrastructures aéroportuaires** qui **s'apprécie de 50,2 millions d'euros en CP**, soit une **multiplication par 3,5** du montant prévu en 2021.

### Répartition des crédits de paiement du programme 203 en 2021 et en 2022

(en millions d'euros)



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



En 2022, la **subvention à SNCF Réseau** représentera près de **67 % des crédits** du programme 203 (pour plus de détails, voir l'analyse de la situation financière de SNCF Réseau *infra* dans la partie consacrée aux opérateurs rattachés au programme 203).

Le financement du déficit d'exploitation des **trains d'équilibre du territoire** devrait quant à lui représenter **7,8 %** des crédits du programme, **l'entretien du réseau routier**, **7,4 %** et la **subvention pour Voies navigables de France (VNF)**, **6,5 %** (pour plus de détails, voir l'analyse de la situation financière de VNF *infra* dans la partie consacrée aux opérateurs rattachés au programme 203).

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Écart	LFI 2021	PLF 2022	Écart
<i>Programme 203</i>						
01-Routes-développement	-	-	-	-	-	-
04-Routes-entretien	276,7	267,1	-3,5 %	282,9	282,9	-
41-Ferroviaire	2 467,3	2 563,1	+3,9 %	2 466,0	2 564,2	+4,0 %
42-Voies navigables	248,2	248,2	-	248,2	248,2	-
43-Ports	99,9	99,9	-	99,9	99,9	-
44-Transports collectifs	514,6	324,6	-36,9 %	314,6	316,4	+0,6 %
45-Transports combinés	202,7	177,7	-12,3 %	197,7	182,7	-7,6 %
47-Fonctions support	41,1	47,4	+15,3 %	41,1	47,4	+15,3 %
50-Transport routier	5,6	5,5	-2,4 %	5,6	6,0	+5,8 %
51-Sécurité ferroviaire	-	-	-	-	-	-
52-Transport aérien	62,9	61,3	-2,5 %	40,9	92,0	+125,0 %
53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3 919,0</b>	<b>3 794,7</b>	<b>-3,2 %</b>	<b>3 696,9</b>	<b>3 839,6</b>	<b>+3,9 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2022

**Un taux de mise en réserve de 4 %** pour les crédits hors dépenses de personnel (titre 2) arrêté par le Gouvernement pour le projet de loi de finances 2022 **s'appliquera aux crédits du programme 203**. Ce taux est identique à celui appliqué en 2021.

Des **dispositifs spécifiques de réserve** s'appliquent à certains des crédits du P 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 (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 DGITM à **143 millions d'euros** en AE et 146 millions d'euros en CP.

Les rapporteurs spéciaux constatent toutefois **les limites de la mise en réserve concernant** le programme 203 dans la mesure où elle trouve à s'appliquer sur **des dépenses contraintes obligatoires** pour l'État telles que les dotations versées à SNCF réseau. Aussi, **en gestion 2022 une demande de dégel** de la mise en réserve sera inévitable. À ce stade, elle est estimée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) à **103 millions d'euros**.

Comme évoqué *supra*, l'une des principales caractéristiques du programme 203 réside dans **le poids des fonds de concours**, principalement **en provenance de l'AFITF**, mais également **des collectivités territoriales**, qui viennent abonder ses crédits, ainsi que le montre le tableau ci-après.

## Évaluation des fonds de concours du programme 203 en 2022

(en millions d'euros)

Programme 203	Prévisions 2021	Prévisions 2022	Variation
01- Routes - développement	721,3	1 004,6	+39,3 %
04- Routes - entretien	573,1	581,0	+1,4 %
41- Ferroviaire	449,0	506,5	+12,8 %
42- Voies navigables	2,8	1,4	-50 %
43- Ports	42,8	93,6	+118,7 %
44- Transports collectifs	314,0	298,3	-5,0 %
45- Transports combinés	-	145,0	-
47- Fonctions support	1,9	1,9	-
50- Transport routier	0,9	0,4	-55,6 %
51- Sécurité ferroviaire	45,0	45,0	-
52- Transport aérien	-	-	-
53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2 150,7</b>	<b>2 677,6</b>	<b>+24,5 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2022

Le montant des **fonds de concours** attendu en **2022** atteint **2 677,6 millions d'euros en AE** et **2 373,5 millions d'euros en CP** contre 2 106,8 et 2 150,7 millions d'euros en 2021, soit des **augmentations** respectives de 570,8 millions d'euros, ou **27,1 % en AE**, et de 222,8 millions d'euros ou **10,4 % en CP**.

Ainsi, en 2022, le montant **total des crédits** inscrits au **programme 203** atteint :

- **6 472,4 millions d'euros en AE**, en hausse de **420,7 millions d'euros**, soit **7 %**, par rapport à 2021 ;

- **6 213,0 millions d'euros en CP**, en hausse de **339,5 millions d'euros**, soit **5,8 %** par rapport à 2021.

Aussi, en 2022, les **fonds de concours** représenteraient respectivement **41,4 % et 42,0 % des AE et des CP** contre 34,8 % et 36,6 % en 2021.

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

Il est procédé à 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, dans la partie présentée *infra* consacrée aux opérateurs rattachés au programme.

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

### **1. La modernisation et le développement des infrastructures routières sont exclusivement financés par des fonds de concours**

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 chronique, d'améliorer l'accessibilité des territoires et de réduire son impact environnemental.

Elle ne porte **aucun crédit budgétaire** et est **exclusivement financée par des fonds de concours** qui devraient représenter en 2022 **1 004,6 millions d'euros en AE** et **647,3 millions d'euros en CP**, ce qui représente respectivement une hausse de 21,8 % et une baisse de 38,5 % au regard des AE et CP attendus en 2021. Ces fonds de concours proviennent :

- d'une part de **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** pour les opérations qui concernent le réseau routier non concédé<sup>2</sup>, à hauteur de **655 millions d'euros en AE** et **447 millions d'euros en CP** ;

- d'autre part des **collectivités territoriales**, qui participent au financement de certaines opérations dans le cadre des **contrats de plan État-région (CPER)**, à hauteur de **350 millions d'euros en AE** et **200 millions d'euros en CP**.

De façon générale, ces crédits sont employés pour financer la **contribution de l'État aux volets routiers des CPER**.

---

<sup>1</sup> Hors fonds de concours.

<sup>2</sup> Les opérations sur le réseau routier concédé sont financées directement par l'AFITF sans transiter par le programme 203.

## **2. L'effort en faveur de l'entretien du réseau routier national non concédé devrait respecter les objectifs de 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 **aménagement**s 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 représente **7 % des crédits** du programme 203. En 2022, le projet de loi de finances lui affecté **267,1 millions d'euros en AE** et **282,9 millions d'euros en CP**, soit une légère baisse des AE (- 3,5 %) et une stabilisation des CP par rapport à 2021.

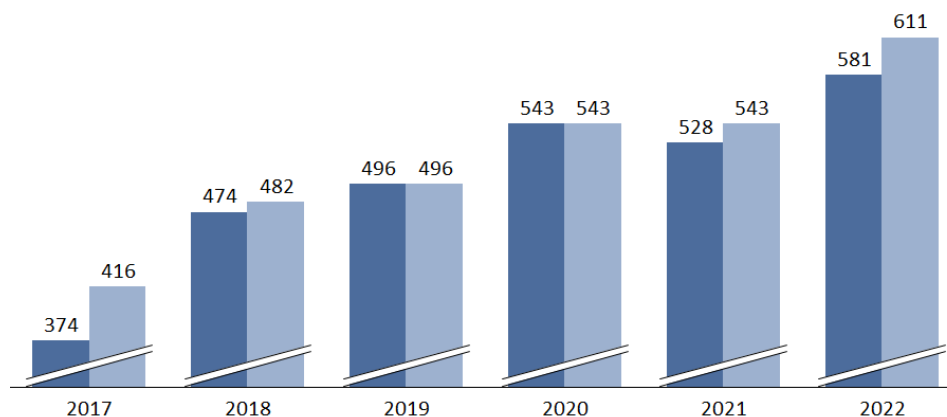
Les crédits de l'action 04 doivent être abondés en 2022 de **581 millions d'euros en AE** et **610,5 millions d'euros en CP** par des **fonds de concours** en provenance **de l'AFITF**.

En intégrant les prévisions de fonds de concours c'est ainsi **848,1 millions d'euros en AE** et **893,4 millions d'euros en CP** qui doivent être consacrés à l'entretien et à la régénération du réseau routier national non concédé au titre de l'exercice 2022, soit une très légère baisse de 0,9 % en AE et, en revanche, une hausse de 1,9 % en CP.

Les **concours** apportés par l'**AFITF** au titre de l'entretien et à la régénération du réseau routier national **devraient** ainsi **singulièrement augmenter** en 2022 : de 53 millions d'euros en AE (+ 10 %) et de 67,5 millions d'euros en CP (+ 12,4 %). Cette augmentation **fait suite aux hausses déjà constatées au cours des années précédentes**.

**Évolution des fonds de concours versés par l'AFITF  
au titre de l'entretien et de la régénération du réseau routier national (2017-2022)**

(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performances pour 2022

**Cette augmentation** des fonds de concours versés par l'AFITF est **une absolue nécessité** tant il apparaît **essentiel de moderniser notre réseau routier**. L'état de **la structure des chaussées** se dégrade depuis 2009 et plus de la moitié d'entre elles ont besoin d'un entretien urgent.

En outre, **1 030 ponts en mauvais état nécessitent des réparations** et **2 590 ont besoin d'un entretien**. Les rapporteurs spéciaux notent que le **budget d'entretien des ponts** du réseau routier national non concédé doit être porté à **90 millions d'euros en 2022** en augmentation de dix millions d'euros et 12,5% par rapport à 2021 et de près de 30 % par rapport à son niveau de 2018. Cette somme est complétée par les **40 millions d'euros** que le **plan de relance** consacre à sept opérations de réparations d'ouvrages d'art (voir *infra* dans la partie relative au plan de relance).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, l'État viserait une **cible de 125 millions d'euros annuels** de crédits budgétaires dédiés à l'entretien des ponts **d'ici 2025**.

### **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 doivent représenter **850 millions d'euros** par an d'ici 2022 puis **930 millions d'euros** sur la période suivante.

Une telle hausse représente **un effort très significatif de + 25 % sur le quinquennat 2018-2022** par rapport au quinquennat précédent.

### **Le transfert du réseau routier national non concédé alsacien à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) est évalué à 20 millions d'euros**

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a prévu le transfert du réseau routier national non concédé alsacien à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) au 1er janvier 2021.

Les coûts de l'entretien de ce réseau étant évalués à environ 20 millions d'euros, la DGITM et l'AFITF estiment que **les montants prévus par la LOM doivent être réévalués à la baisse à due concurrence.**

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », ouvre par ailleurs de nouvelles perspectives en matière de transferts de voies du réseau routier national non concédé aux collectivités territoriales.

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

Les rapporteurs spéciaux constatent que le montant de crédits de paiement prévu pour 2022 (**893,4 millions d'euros**), en hausse de près de 2 % par rapport à 2021, est supérieur pour la troisième année consécutive à l'objectif fixé par la LOM. Cet **effort budgétaire salubre** et indispensable témoigne d'une **prise de conscience** de la nécessité de réaliser des investissements onéreux, pendant au moins vingt ans, pour **préserver l'intégrité d'un patrimoine routier national en péril.**

### **3. Les contributions de l'État au financement des trains d'équilibre du territoire (TET) sont en hausse de 2 %**

Levier essentiel au service de la politique publique d'**aménagement du territoire**, les lignes de **trains d'équilibre du territoire (TET)** dites « intercités », souffrent de **déficits d'exploitation** chroniques.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, **l'État est l'autorité organisatrice** des TET. Il détient ainsi la responsabilité de la détermination des **plans de transport**<sup>1</sup> mis en œuvre par la société SNCF Voyageurs, aujourd'hui seule entreprise ferroviaire à opérer les lignes intercités. Son statut d'autorité organisatrice impose aussi à l'État de **financer le déficit d'exploitation** des lignes intercités ainsi que **leur matériel roulant.**

**La convention d'exploitation des « trains d'équilibre du territoire » 2016-2020** signée le 27 février 2017 régit toujours les rapports entre l'État et SNCF Voyageurs. Cette convention a été **prolongée** jusqu'au 31 décembre 2021 par un avenant signé le 30 août 2021. Une **nouvelle convention**, destinée à s'appliquer à compter de **2022**, est toujours **en phase de négociation.**

---

<sup>1</sup> Ce qui implique notamment la fréquence des trajets par lignes ou le nombre d'arrêts à réaliser par gares.



Les lignes de TET **peuvent désormais être ouvertes à la concurrence**. En 2020, l'État a lancé des **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**.

Si cette première tentative n'a pas été couronnée de succès, la perspective d'ouvrir certaines lignes de TET à la concurrence reste d'actualité pour les prochaines années. Les services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) continuent de conduire des échanges informels sur le sujet pour parvenir à relancer la procédure de mise en concurrence de ces deux lignes à l'issue de la crise sanitaire. L'ouverture à la concurrence des autres lignes de TET devra ensuite être mise en œuvre de manière progressive.

Jusqu'au 31 décembre 2020, les dépenses de l'État en faveur des lignes TET étaient retracées au sein du **compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**.

La **suppression** de ce CAS a été rendue effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 par l'application de **l'article 88 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021**. Depuis cette date, les crédits qui y étaient retracés sont désormais inscrits à la **sous action n° 44-06 « Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire »** de l'action n° 44 « Transports collectifs » du programme 203.

Les crédits consacrés par l'État à la compensation du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), devraient s'établir à **298,2 millions d'euros en 2022** contre 293 millions d'euros en 2021, soit une légère hausse de **1,8 %**. Ces crédits se composent :

- 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) ;

- 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) ;

- 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).

**Crédits consacrés par l'État au financement des trains d'équilibre  
du territoire (TET) en 2020, 2021 et 2022**

*(en euros)*

	LFI 2020	LFI 2021	PLF 2022	Écart 2022/2021
<b>01-Contribution à l'exploitation des TET</b>	234 500 000	220 200 000	235 200 000	+ 6,8 %
<b>02-Contribution versée aux régions au titre de l'exploitation des TET antérieurement conventionnées</b>	76 700 000	71 800 000	62 000 000	- 13,6 %
<b>03-Frais d'enquêtes et d'études</b>	1 500 000	1 000 000	1 000 000	-
<b>Total financement des TET</b>	<b>312 700 000</b>	<b>293 000 000</b>	<b>298 200 000</b>	<b>+ 1,8 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2022

En hausse par rapport aux montants constaté en 2020 (226 millions d'euros) et prévu en 2021 (221 millions d'euros), fortement affectés par les répercussions de la crise sanitaire, mais stable par rapport au niveau de contribution qui avait été évalué en loi de finances initiale pour 2020, **l'estimation de la compensation prévisionnelle d'exploitation des lignes de TET** qui devrait être versée à SNCF Voyageurs en 2022 (**235,2 millions d'euros**) doit être prise **avec précaution** dans la mesure où elle reste **conditionnée aux négociations** en cours portant sur le **renouvellement de la convention** d'exploitation entre l'entreprise de transport ferroviaire et l'État.

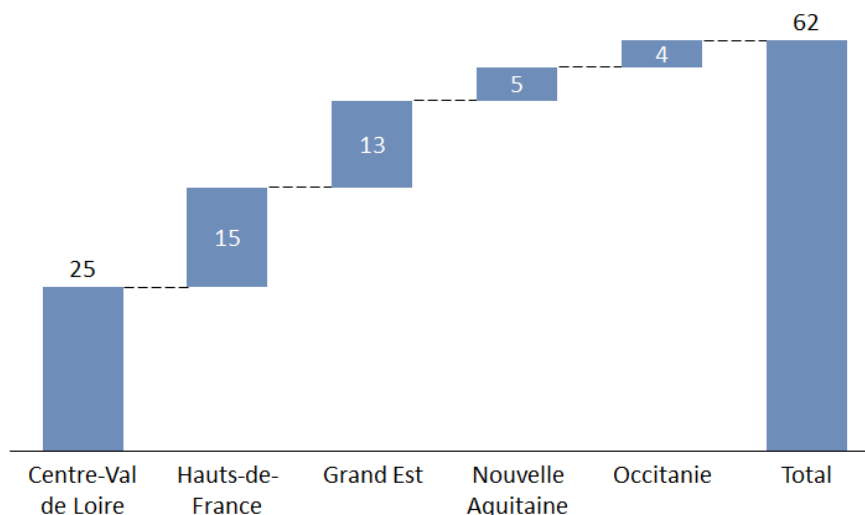
Il est à noter qu'au titre de l'année 2020 l'État s'est engagé à **prendre en charge 55 %** (26,3 millions d'euros) **des conséquences financières induites par la crise** estimées à 47,8 millions d'euros. **Pour 2021**, le montant de la compensation aujourd'hui estimé à **221,2 millions d'euros** pourrait **devoir être réévalué** à la hausse en application d'une **clause de partage des pertes de recettes** prévues par la convention.

Les **contributions versées aux régions** au titre de l'exploitation des lignes de TET affichent une **diminution significative de 9,8 millions d'euros** en 2022 en raison de la **contraction de la contribution versée à la région Centre-Val de Loire** en application de l'accord conclu avec cette région.

**Les 62 millions d'euros** attribués aux régions pour le financement des lignes de TET **se répartiront comme précisé dans le schéma** ci-après.

### Répartition des contributions versées aux régions au titre de l'exploitation des TET en 2022

(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performances pour 2022

#### Les transferts de lignes TET par l'État aux régions

Après la publication du rapport de la commission « TET d'avenir » en juin 2015, une réforme des lignes de TET a été engagée. Cette réforme s'est traduite par **la fermeture de six lignes de nuit** mais également par une concertation avec les régions en vue d'aboutir à une meilleure articulation entre les offres d'intercités et de trains express régionaux (TER). Ainsi, à travers des accords conclus avec six régions<sup>1</sup>, il a été décidé de procéder au **transfert aux régions concernées de nombreuses lignes TET d'intérêt local** dont l'offre était **souvent imbriquée avec l'offre TER**.

En contrepartie, et selon des modalités propres à chaque accord signé avec les six régions, l'État s'est engagé à renouveler, *via* l'AFITF, **une partie du matériel roulant de ces lignes et à prendre à sa charge une partie de leur déficit d'exploitation**.

Source : commission des finances du Sénat

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 propose un ajustement et **de potentielles extensions du réseau** existant en retenant cinq nouveaux

<sup>1</sup> Les six accords de reprises de ligne TET conclus à ce jour concernent les régions Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie.

corridors<sup>1</sup> pour lesquelles 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.

En toute hypothèse, il apparaît que **le développement de nouvelles lignes de TET ne peut être conçu qu'en raisonnant à l'échelle de l'ensemble de l'écosystème des moyens de mobilité** et doit intégrer des paramètres multiples au premier rang desquels la **qualité des infrastructures**. Le développement des lignes de TET doit ainsi nécessairement **s'articuler avec l'objectif de régénération du réseau ferré** qui doit demeurer la **priorité absolue**.

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, jusqu'aux décisions de **suppressions de lignes** opérées en 2017.

Aujourd'hui, **des modèles européens**, en particulier en **Autriche**, tendent à démontrer qu'à certaines conditions, l'exploitation de trains de nuit peut atteindre des résultats économiques raisonnables. Une **demande** semble émerger, notamment parmi les **jeunes générations sensibles aux questions environnementales**. Le Royaume-Uni, la Suisse ou les pays scandinaves développent leur offre tandis que l'Union européenne souhaite revitaliser les trains de nuit transfrontaliers. Dans ce mouvement, **le Gouvernement a pris des engagements** pour infléchir la trajectoire de disparition annoncée du réseau national de trains de nuit. Le Gouvernement a ainsi pris la décision de **rouvrir deux lignes** de trains de nuit : **Paris-Nice, inaugurée en mai 2021** et **Paris-Tarbes** qui devrait être lancée **en 2022**.

**L'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes »** du programme 362 « Écologie » de la mission « **Plan de relance** » doit consacrer **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** (voir *infra* dans la partie consacrée au plan de relance). **Cet effort financier sera insuffisant** au regard des besoins, notamment en ce qui concerne le renouvellement du matériel roulant.

**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

---

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

avant au moins cinq ans. **La performance du réseau ferroviaire, la disponibilité des sillons et l'accès à des gares déjà saturées** sont d'autres défis à surmonter. Le développement d'un réseau de trains de nuit transfrontaliers implique par ailleurs un renforcement de la **coopération européenne**.

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**.

Alors que les enjeux financiers de ces projets apparaissent comme très significatifs et que les difficultés techniques, notamment en matière de renouvellement du matériel roulant, ne le sont pas moins, **les rapporteurs spéciaux restent dans l'expectative et attendent de voir se concrétiser les engagements pris par le Gouvernement**. Engagements qui ne doivent pas se traduire par une remise en cause des priorités principales, au premier rang desquelles la régénération du réseau ferré.

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

En 2022, **177,7 millions d'euros d'AE** et **182,7 millions d'euros de CP** sont prévus sur le programme 203 au titre du développement de modes et de services de **transports alternatifs à la route** dans le cadre **du transport combiné**.

Les 27 millions d'euros d'aide à l'exploitation des services de transport combiné et les 5 millions d'euros d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine sont reconduits.

**En 2021**, les crédits de l'action 45 « Transports combinés » avaient très sensiblement augmenté de **170 millions d'euros** pour soutenir l'exploitation des services de fret ferroviaire, affectés par les conséquences de la crise sanitaire et des mouvements de grève. Ces crédits devaient permettre de financer une **aide au wagon isolé**, la **prise en charge de 50 % des péages ferroviaires** ainsi qu'une augmentation de « **l'aide à la pince** » en faveur du transport combiné.

Lors de sa présentation de la stratégie nationale pour le fret ferroviaire, **le ministre délégué** auprès de la ministre de la transition écologique, **chargé des transports, a annoncé la pérennisation de ces aides jusqu'en 2024**.

Dans la cadre du présent projet de loi de finances, **151 millions d'euros** d'aides à l'exploitation des services de fret ferroviaire ont été inscrits à l'action 45. Par ailleurs, **15 millions d'euros** dédiés aux transports combinés sont ouverts **sur le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance »** et seront **transférés en cours de gestion** vers l'action 45 du programme 203.

Ces crédits doivent servir à :

- compléter la **prise en charge complémentaire** par l'État d'une partie des **péages** dus par les opérateurs de fret à SNCF Réseau ;
- augmenter **l'aide au transport combiné** ;
- financer une **aide au wagon isolé**.

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 Premier ministre a précisé la répartition du milliard d'euros investissements** que l'État s'est engagé à dédier au 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) ;
- 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.

**Si les rapporteurs spéciaux saluent ces engagements** et cet effort indispensable en faveur d'un secteur qui souffrait d'un long déclin, ils considèrent néanmoins que **ces annonces ne suffisent pas** à garantir l'atteinte de l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030, objectif désormais inscrit, à l'initiative du Sénat, dans le texte de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. D'ici 2030, les acteurs du secteur estiment que **les investissements nécessaires dans les infrastructures avoisinent les dix milliards d'euros**.

## 5. Les crédits de paiement consacrés aux infrastructures aéroportuaires augmentent fortement en 2022

Après avoir nettement augmenté en 2021, les AE inscrites à l'action n° 52 « Transport aérien » **diminuent légèrement** en 2022 pour s'établir à **61,3 millions d'euros** (- 3,3 %). En revanche, les CP portés par l'action sont **multipliés par 2,2** et atteignent **92 millions d'euros**.

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)**. En 2022, ce soutien se traduit budgétairement par **24,5 millions d'euros en AE**, soit une hausse de 30,3 % par rapport à 2021 ainsi que par une ouverture de CP à hauteur **20,9 millions d'euros**, stable d'une année sur l'autre.

Le financement des **infrastructures aéroportuaires** explique la forte augmentation des CP ouverts en 2022 sur l'action n° 52. Si les AE qui lui sont consacrés en 2022 sont en baisse de 18,5 % à 35,8 millions d'euros, les CP **progressent** quant-à-eux **de 50,2 millions d'euros** (multipliés par 3,5 d'une année à l'autre) pour s'établir à 70,1 millions d'euros.

Cette forte hausse s'explique notamment par le **financement de l'indemnité de résiliation du contrat de concession de l'aéroport de Tahiti-Faa'a**.

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

Le **montant** des crédits proposés à l'action 43 « Ports » est **identique** aux montants inscrits en 2020 et en 2021. Il s'établit à **99,9 millions d'euros**, en AE et en CP.

L'année 2021 a été marquée par l'adoption, dans le cadre du comité interministériel de la mer du 22 janvier 2021, d'une **stratégie nationale portuaire** qui affiche comme finalité une ambition de reconquête de parts de marché et de développement économique des ports à horizon 2025-2050.

### **Objectifs de la stratégie nationale portuaire adoptée le 22 janvier 2021**

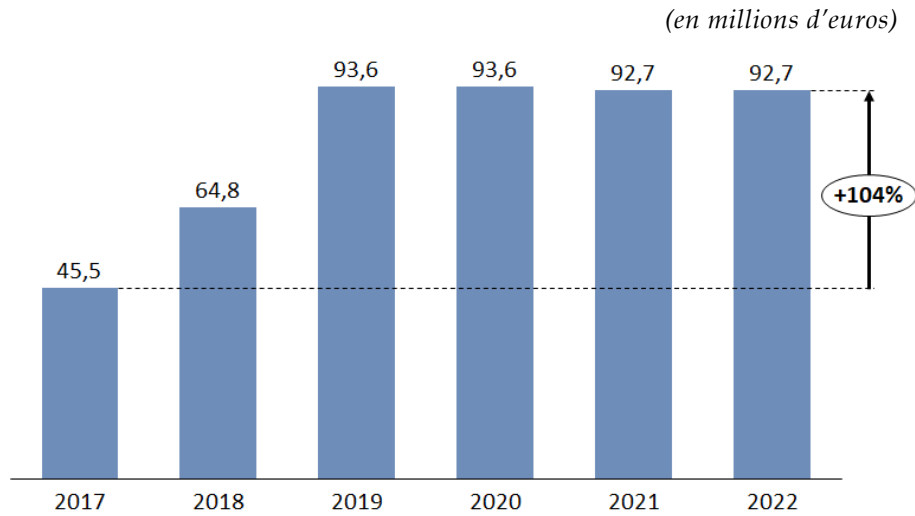
- **Passer de 60% à 80% la part du fret conteneurisé** à destination/en provenance de la France qui est **manutentionnée dans les ports français** à l'horizon 2050 et **reconquérir également les flux européens** pour lesquels les ports français représentent un point de passage pertinent ;
- **doubler 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 2022*

**92,7 millions d'euros** seront consacrés à **l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes (GPM)**, c'est-à-dire à **leur dragage**, qui constitue une priorité pour l'État depuis le comité interministériel de la mer (CIMer) de 2016. Ce montant est strictement identique au montant des subventions prévues à ce titre en loi de finances initiale pour 2021.

Le budget consacré **au dragage des ports** avait **augmenté en 2019 de près de 29 millions d'euros** par rapport à 2018, sachant que ces crédits avaient déjà été rehaussés en cours de gestion de **26 millions d'euros** en 2017, puis avaient bénéficié **d'une hausse de 19 millions d'euros** dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018.





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

Les grands ports maritimes (GPM) bénéficient également des **175 millions d'euros** de crédits de l'action 06 « Mer » du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » pour **accélérer leur verdissement et leur modernisation** (voir *infra* la partie dédiée au plan de relance).

#### **7. Pour que l'Autorité de régulation des transports (ART) puisse continuer à jouer son rôle il est nécessaire d'augmenter sa subvention**

Depuis 2020, les crédits de l'action 47 « Fonctions supports » du programme 203 retracent notamment la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'**Autorité de régulation des transports (ART)**.

Afin d'accompagner le **transfert à l'ART des missions précédemment exercées par le ministère de la transition écologique dans le domaine des services européens de télépéage (SET)**, en application de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, le présent projet de loi de finances prévoit d'**augmenter le plafond d'emplois de l'ART d'un ETPT** pour l'établir à **102 ETPT**. L'ART avait demandé deux ETPT pour assurer ces nouvelles missions.

Pour 2022, le montant de la **SCSP de l'ART** atteint **14 millions d'euros**, en **progression de 23 %** par rapport au montant proposé en 2021.

**L'ART s'est vu confier de nombreuses missions nouvelles ces dernières années, notamment par la loi Pacte et par la LOM. Dans le même temps, et afin d'absorber ces nouvelles tâches, ses effectifs ont progressé, passant de 62,5 ETPT en 2015 à 102 ETPT en 2022.**

Or, entre 2015 et 2021, malgré ces augmentations conséquentes d'effectifs, **sa SCSP s'était maintenue autour de 11 millions d'euros**. De ce fait, chaque année, **l'ART a dû puiser dans ses réserves** pour financer ses charges.

**Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette situation anormale ne peut pas se prolonger indéfiniment, d'autant que le fonds de roulement de l'agence a désormais atteint un niveau critique.**

Ce point est d'autant plus important que **l'ART, en tant qu'autorité publique indépendante (API), est son propre assureur, et pourrait un jour avoir à payer des indemnisations si elle devait perdre un litige**. Aussi, l'indépendance et les capacités d'action de l'agence sont-elles en cause.

**Si elle constitue un signal positif, l'augmentation de 2,6 millions d'euros de la subvention prévue par le présent projet de loi n'est pas suffisante et impliquerait que l'agence continue d'assécher ses réserves.**

Pour cette raison, **les rapporteurs spéciaux présentent un amendement tendant à rehausser de 4,6 millions d'euros la SCSP de l'ART afin qu'elle s'établisse à 18,6 millions d'euros dès 2022.**

### ***C. RÉALISÉS À SEULEMENT 62 % EN 2020 LES CONTRATS ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020 ONT ÉTÉ PROLONGÉS JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2022***

L'ensemble des opérations prévues par les contrats État-régions (CPER) pour la période 2015-2020 représente **une somme totale de 24,2 milliards d'euros**. Plus de 75 % de ces crédits concernent des modes de transport alternatifs à la route, dont 7,6 milliards d'euros pour les transports collectifs en Île-de-France.

Sur ces **24 milliards d'euros**, **7,2 milliards** correspondent aux financements apportés par l'État (auxquels s'ajoutent **277,9 millions d'euros de VNF**), qui se répartissent de la façon suivante :

Fer	2 098,6 millions d'euros
Routes	3 332,3 millions d'euros
Fluvial	2,4 millions d'euros + 277,9 millions d'euros VNF
Ports	359,8 millions d'euros
Transports collectifs en Île-de-France	1 412,1 millions d'euros
Circulations douces	14,6 millions d'euros

Le **taux d'avancement** au 31 décembre 2020 au niveau national était de **62 %** en AE. Ce niveau **relativement faible** a nécessité un **prolongement** du volet mobilité des CPER 2015-2020 **jusqu'au 31 décembre 2022**.

Dans le détail, le taux d'avancement atteint **64 % pour le volet ferroviaire** des CPER et **61 % pour leur volet routier<sup>1</sup>**, **60 % pour la dimension fluviale**, **66 % pour le volet portuaire** et **60 % pour les transports en commun** et la mobilité douce.

Les crédits qui doivent être apportés par le **plan de relance** sur la période 2020-2022 contribuent à **accélérer l'exécution des CPER actuels** :

- **673 millions d'euros** doivent abonder les **opérations routières, ferroviaires et portuaires** ;

- **670 millions d'euros** doivent être consacrés aux **transports en commun en Ile de France<sup>2</sup>** ;

- **250 millions d'euros** pour le développement du **fret ferroviaire**.

À l'été 2021, les **préfets de région** ont été missionnés pour dresser, en concertation avec les régions, une **liste des grandes priorités régionales** en matière de mobilité multimodale et d'infrastructures de transports à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2023** dans la perspective du **prochain cycle de contractualisation** dans les domaines des mobilités.

<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'AFITF 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 %.

Ces priorités doivent intégrer les démarches en cours entre l'État et les conseils régionaux concernant les **protocoles de financement des lignes ferroviaires de desserte fine des territoires**, parfois appelées « petites lignes » ou encore la **stratégie nationale de développement du fret ferroviaire**. Elles doivent aussi être cohérentes avec les besoins territoriaux, notamment formalisés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, dits « SRADDET », les priorités nationales inscrites dans la LOM ou encore avec les travaux du comité d'orientation des infrastructures (COI).

**Au regard des difficultés** qui ont pu être rencontrées dans la mise en œuvre du volet mobilité **des CPER actuels, plusieurs axes d'amélioration** devraient être poursuivis par l'État dans le cadre du nouveau cycle :

- inscrire dans les contrats **des projets suffisamment matures** pour pouvoir faire l'objet d'une contractualisation financière fiable et être engagés rapidement ;

- inscrire **la totalité des financements** nécessaires aux opérations jusqu'à leur mise en service ;

- tout en restant dans les orientations fixées par la LOM **élargir le champ des priorités** d'investissements dans les mobilités.

### **III. LE PLAN DE RELANCE POUR LES INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉS VERTES DOIT CONTINUER DE SE DÉPLOYER EN 2022**

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'AFITF 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 2022**

*(en millions d'euros)*

	Ouverture d'AE prévue sur la période du plan de relance	CP en 2022
<b>Verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes</b>	200	55
<b>Soutien au secteur ferroviaire</b>	665	251
<b>Mobilités du quotidien</b>	900	151
<b>Accélération des travaux d'infrastructures de transports</b>	674	389
<b>Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts</b>	353	106
<b>Total</b>	<b>2 792</b>	<b>952</b>

Source : commission des finances

**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. **36,4 millions d'euros en crédits de paiement** avaient été autorisés en 2021.

Sur les neuf premiers mois de l'année 2021, 112,4 millions d'euros d'AE et 34,1 millions d'euros de CP ont été consommés, soit respectivement 56,2 % et 93,7 % des crédits ouverts. 20 millions d'euros de crédits liés à l'acquisition d'un baliseur océanique par la flotte des affaires maritimes ne devraient être engagés qu'en 2022.

Pour l'exercice **2022**, le présent projet de loi de finances prévoit d'ouvrir **55 millions d'euros** de CP.

## **1. 175 millions d'euros doivent participer à « verdir » les ports**

Le plan de relance prévoit de consacrer **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. En 2021, elles ont visé 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**.

L'état d'exécution budgétaire de ces opérations **au 1<sup>er</sup> octobre 2021** fait apparaître **un taux de consommation des AE de 61,4 %** (107,5 millions d'euros). À cette même date, **33,1 millions d'euros de CP** avaient par ailleurs été consommés.

## **2. Le verdissement de la flotte des affaires maritimes par l'acquisition de deux navires baliseurs à faible empreinte environnementale**

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 en 2022, et un baliseur océanique pour la zone sud-atlantique, pour lequel la procédure d'achat est en cours. 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**.

**La loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a abondé de 50 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement **l'action 07 pour soutenir les investissements des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** en faveur des transports collectifs.

S'ils restent retracés sur le programme 362, les crédits relatifs à la mobilité du quotidien, au secteur ferroviaire et une partie des crédits dédiés à l'accélération des travaux d'infrastructure de transports sont l'objet d'une **convention de délégation de gestion** signée le 14 décembre 2020 entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique prévoyant qu'ils seraient délégués à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), leur gestion étant réalisée par l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

Le projet de loi de finances **pour 2022** prévoit une ouverture de crédits de **730,7 millions d'euros de CP** aux titres des opérations de l'action 07 du programme 362 qui sont directement liées au périmètre couvert par le programme 203. **139 millions d'euros d'AE** supplémentaires sont également demandés **pour abonder les volets ferroviaire et infrastructures de transports**.

L'AFITF, qui gère ces crédits a inscrit **1 402 millions d'euros d'AE et 554 millions d'euros de CP en 2021** au titre des opérations relatives au plan de relance. Elle avait par ailleurs consommé **430 millions d'euros d'AE** par anticipation **dès 2020** (cf *supra*, dans la partie consacrée à l'AFITF, la répartition précise de ces crédits).

### **1. Le soutien au secteur ferroviaire en 2022 : des crédits supplémentaires dédiés au transport combiné**

Au titre de **l'exercice budgétaire 2021**, le plan de relance prévoyait de consacrer **650 millions d'euros en AE** et **173 millions d'euros en CP** en faveur du secteur ferroviaire.

Sur les neuf premiers mois de l'année 2021, 367,5 millions d'euros d'AE et 115,5 millions d'euros de CP ont été consommés, soit 56,5 % et 66,8 % des crédits ouverts pour l'exercice.

Pour 2022, le projet de loi de finances propose d'ouvrir **15 millions d'euros** pour de nouvelles AE et **250,6 millions d'euros de CP** en faveur du secteur ferroviaire.

*a) Un programme de régénération des petites lignes en retard malgré les concours apportés par le plan de relance*

Le plan de relance doit contribuer au programme de **régénération des petites lignes ferroviaires** à hauteur de **300 millions d'euros**. Versés dans le cadre de CPER, ces fonds transitent par l'AFITF et font l'objet de cofinancement avec les régions. Au 1<sup>er</sup> juin 2021, huit **protocoles d'accord** en vue de la rénovation des petites lignes ont été signés par les conseils régionaux.

L'**objectif** du programme de régénération devait permettre de **rénover 1 500 kilomètres de voies entre 2017 et 2022**. En **mai 2021**, malgré les moyens complémentaires alloués par le plan de relance, **58 % seulement de cet objectif** était **réalisé**, soit une rénovation de 934 kilomètres de voies.

Les **rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter le retard** profondément dommageable **d'un programme si important pour le désenclavement et l'aménagement des territoires**, qui plus est dans un contexte de forte augmentation des prix des carburants. Celui-ci rend d'autant plus nécessaire la promotion volontariste du report modal vers le ferroviaire, dans l'intérêt de l'environnement comme dans celui de nos concitoyens.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, 192,5 millions d'euros sur les 300 millions d'euros d'AE ont été consommés, soit 64,2 %. Par ailleurs, 24,7 millions d'euros de CP ont été exécutés dans le cadre des opérations de régénération des petites lignes ferroviaires.

*b) Le développement de l'offre de trains de nuit reste à confirmer et à amplifier*

Le plan de relance prévoit de consacrer **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. La ligne Paris-Nice a été inaugurée en mai 2021. La ligne Paris-Tarbes devrait être lancée en 2022.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, l'exécution budgétaire des crédits relatifs aux trains de nuit présente un niveau de consommation de 90 millions d'euros d'AE et 57,8 millions de CP.

*c) Le développement d'infrastructures multimodales de fret ferroviaire*

À travers les CPER et le budget de l'AFITF, le plan de relance doit consacrer **250 millions d'euros** au développement **d'infrastructures multimodales de fret ferroviaire**, notamment pour soutenir les



investissements dans les lignes de fret capillaires mais également pour permettre à SNCF Réseau de mieux prendre en compte la compétitivité du fret ferroviaire dans la programmation de ses chantiers sur les voies.

Lors des neufs premiers mois de l'année 2021, 85 millions d'euros d'AE et 33 millions de CP ont été exécutés en faveur du fret ferroviaire.

Le projet de loi de finances **pour 2022** propose l'ouverture de **15 millions d'euros** en AE et autant en CP destinés au soutien aux **transports combinés**. Ces crédits seront **transférés en gestion au programme 203** « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

## **2. Les crédits dédiés au développement du vélo et des transports en commun en 2022**

**900 millions d'euros d'AE** et **91 millions d'euros de CP** devaient être consacrés **en 2021** aux mobilités du quotidien alternatives à la voiture.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, **730 millions d'euros d'AE** et **101,1 millions d'euros de CP** ont été consommés en faveur des mobilités du quotidien.

Le projet de loi de finances **pour 2022** prévoit d'ouvrir **151 millions d'euros de CP** pour financer ces programmes.

### *a) Les transports en commun en province et en Île-de-France*

Le plan de relance devait consacrer **800 millions d'euros** au développement des transports en commun en Île-de-France et dans les régions. **La loi de finances rectificative pour 2021** a abondé cette opération de **50 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

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.

Sur les neufs premiers mois de l'année :

- pour les transports collectifs en Île-de-France, 465 millions d'euros d'AE et 80,3 millions d'euros de CP ont été exécutés ;

- le développement des transports collectifs dans les autres régions a donné lieu à la consommation de 215 millions d'euros d'AE et de 10,8 millions de CP.

*b) L'accélération des aménagements cyclables*

**100 millions d'euros** du plan de relance, prévus en loi de finances pour 2021, doivent abonder le **fonds vélo** pour accélérer les travaux d'**aménagement de réseaux cyclables**. Les autorisations d'engagement doivent être exécutées en deux temps, 50 millions d'euros en 2021 et 50 millions d'euros en 2022.

**La cible 2022** de l'indicateur du plan vélo, lancé en 2018, relatif aux aménagements cyclables sécurisés **n'était remplie qu'à 77 % en mars 2021**.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, 50 millions d'euros d'AE et 10 millions d'euros de CP ont été consommés pour développer les réseaux cyclables.

### **3. Les travaux d'infrastructures de transport doivent s'accélérer**

En 2021, au titre du plan de relance, **550 millions d'euros d'AE** et **205 millions d'euros de CP** doivent être consacrés à l'accélération des travaux d'infrastructures de transport.

**Pour 2022**, le projet de loi de finances prévoit d'ouvrir **124 millions d'euros d'AE** complémentaires ainsi que **389,2 millions d'euros de CP**.

Entre autres, ces crédits doivent contribuer au développement de la ligne ferroviaire Lyon-Turin, du réseau fluvial et de voies réservées aux modes de mobilité partagés ainsi qu'à la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

*a) Le développement de la ligne ferroviaire Lyon-Turin, du réseau fluvial et de voies réservées aux modes de mobilité partagés*

Le plan de relance prévoit de consacrer **50 millions d'euros** à la mise en place, sur le réseau routier national, de **voies réservées** aux modes partagés (transports en commun, covoiturage) pour éviter l'autosolisme.

Par ailleurs, **200 millions d'euros** doivent être affectés par l'AFITF au développement de la **ligne ferroviaire Lyon-Turin**.

Le plan de relance prévoit en outre de consacrer **175 millions d'euros** à la régénération et à la modernisation du **réseau fluvial** (cf *infra*). **Cent chantiers** doivent être mis en œuvre en 2021 et 2022. **Pour 2021**, **89,1 millions d'euros d'AE** et **62,1 millions d'euros de CP** devraient être consommés.

À la lumière d'extractions issues du système d'information CHORUS, concernant ces différentes opérations, 310 millions d'euros d'AE et 175 millions d'euros de CP ont d'ores et déjà été consommés au cours des neufs premiers mois de l'année 2021.

Pour la régénération du **réseau fluvial**, l'estimation des paiements à décaisser sur l'exercice **2022** s'élève à **75 millions d'euros**.

*b) La modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) est lente à se déployer*

Le plan de relance prévoit **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 devraient être consommés, en fonction de l'avancement des chantiers, **jusqu'en 2024**. Ces 19 millions d'euros doivent notamment servir à financer :

- pour 4 millions d'euros, la mise aux normes et la rénovation thermique de bâtiments ;

- pour 5,2 millions d'euros, l'amélioration de la surveillance maritime par le déploiement d'équipements à haute performance et la mise en place d'un système centralisé de gestion des données AIS (système d'identification automatique des navires) ;

- pour 2,5 millions d'euros, l'aide à la décision en matière de surveillance maritime avec le développement et la mise en service de modules de surveillance de la navigation, de suivi des cargaisons des navires et de gestion des infractions en mer ;

- pour 5,5 millions d'euros, l'amélioration de la communication avec les navires par l'acquisition de moyens de radiocommunication longue distance et d'enregistrement des communications ;

- pour 1 million d'euros, la sécurisation des installations par la rénovation des systèmes de production d'énergie.

Les premières opérations déployées n'ont permis d'exécuter que 3,2 millions d'euros d'AE et 0,4 million d'euros de CP en date du 1<sup>er</sup> octobre 2021 d'après les données extraites du progiciel CHORUS.

***C. SUR L'ACTION 07 « COHÉSION TERRITORIALE » DU PROGRAMME 364 « COHÉSION », LES MONTANTS DESTINÉS À RÉNOVER LES OUVRAGES D'ART DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT ÉTÉ RÉDUITS PAR REDÉPLOIEMENT***

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**.

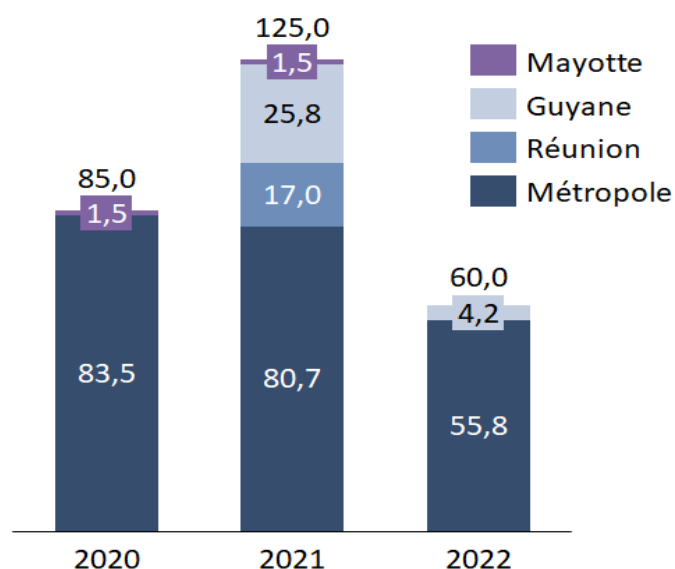
En 2022, le projet de loi de finances propose d'ouvrir **3 millions d'euros d'AE** et **106,1 millions d'euros de CP** parmi lesquels **90,1 millions** doivent être dédiés aux **infrastructures routières et ouvrages d'art nationaux** et **13 millions** aux **ouvrages d'art des collectivités territoriales**.

## 1. Le développement et la modernisation du réseau routier national en accélérant la réalisation des CPER

270 millions d'euros des crédits alloués à l'action 07 doivent être consacrés au développement et à la modernisation du réseau routier national. D'après les réponses de la DGITM au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, **la consommation des 270 millions d'euros d'AE** devrait s'opérer selon le calendrier décrit dans le graphique ci-après.

### 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

Ces crédits doivent servir à **accélérer** la réalisation des **volets routiers des CPER 2015-2020** qui ont été prolongés jusqu'au 31 décembre 2022. **50 millions** des 270 millions d'euros sont **dédiés aux outre-mer**. Grâce à l'**effet d'entraînement** des crédits du plan de relance, **la DGITM estime que les volets routiers des CPER actuels pourraient ainsi atteindre un taux d'avancement de plus de 90 %** au niveau national à la fin de l'année 2022.

Si les rapporteurs spéciaux saluent **cette ambition et l'effet d'accélérateur nécessaire apporté par le plan de relance**, ils notent qu'au **31 décembre 2020**, le taux d'avancement des volets routiers des CPER 2015-2020 n'atteignait que **61 %** et estiment que **la cible de 90 % d'exécution sera difficile à atteindre**.

**2. Alors que 100 millions d'euros avaient été annoncés en 2021, seuls 80 millions d'euros sont désormais prévus pour le renforcement des ponts**

Au sein de l'enveloppe de 350 millions d'euros de l'action 07, **100 millions d'euros devaient être consacrés à l'entretien des ouvrages d'art** entre 2020 et 2022. D'après le projet annuel de performance de la mission « Plan de relance » ce ne sont **plus que 80 millions d'euros** qui seront dédiés aux ponts, **répartis à parts égales de 40 millions d'euros entre les ouvrages d'art des collectivités**, pour lesquels 60 millions d'euros étaient prévus à l'origine, **et ceux du réseau routier national**.

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.

À ce jour **deux opérations** ont vu leurs travaux **engagés** pour un montant total de **23,1 millions d'euros** : les rénovations du **viaduc d'Autreville** et du **pont de Kourou**. Les autres opérations doivent être engagées à la fin de l'année 2021 et en 2022. Elles concernent :

- la réparation du viaduc de la Somme sur l'A28 ;
- la réparation de l'OA111 sur le tronç commun A3/A86 ;
- la réparation des murs en terre armée sur l'A126 ;
- la réparation du viaduc du Riou Bourdou (RN94) ;
- et la réparation du pont Puig.

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)**.

Selon le projet annuel de performances, *« les crédits dédiés à la rénovation des ponts gérés par les collectivités permettront de soutenir les plus petites collectivités dans le recensement, les diagnostics, les études et expérimentations permettant de réduire les coûts de surveillance et d'entretien. Ils pourront aussi permettre le développement du concept de « ponts connectés » permettant par le biais de capteurs d'optimiser les coûts d'inspection et d'entretien, et d'alerter en cas d'anomalie ».*

De fait, les budgets alloués à **l'entretien des ouvrages d'art** sont très en-deçà des valeurs de référence : l'OCDE recommande de consacrer annuellement **1,5 % de la valeur à neuf des ouvrages en maintenance**. Des études plus récentes estiment que cette part devrait se situer **entre 0,5 % et 0,8 %**. Or, en moyenne, les **budgets consacrés aux ouvrages du réseau routier national** ont représenté **entre 0,15 et 0,2 % de la valeur à neuf des ouvrages**.

Par ailleurs, le Cerema a montré qu'il était nécessaire de consacrer **entre 110 et 120 millions d'euros par an à l'entretien des ouvrages d'art du réseau routier national pour enrayer leur dégradation** et atteindre **une situation satisfaisante dans un délai de dix ans**.

Les crédits du programme 203 consacrés aux ponts devraient atteindre **90 millions d'euros en 2022, auxquels s'ajouteront les crédits du plan de relance**, portant ainsi à **environ 110 millions d'euros** les sommes consacrées à la rénovation des ouvrages d'art du réseau routier national.

S'il s'agit d'**un progrès** qui va dans le sens des **recommandations du rapport d'information** de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable « **Sécurité des ponts : éviter un drame** »<sup>1</sup>, les rapporteurs spéciaux notent que **le compte n'y est toujours pas**. Le rapport soulignait notamment qu'il était nécessaire de **porter le montant dédié à l'entretien des ouvrages d'art du réseau routier national à 120 millions d'euros par an, soit environ 10 millions d'euros supplémentaires**.

#### **IV. SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS ET VOIES NAVIGABLES : DES ENJEUX MAJEURS POUR L'AVENIR DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT NATIONALES**

##### **A. SNCF RÉSEAU DISPOSERA-T-IL DES MOYENS D'ASSURER L'INDISPENSABLE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL ?**

La loi n° 2018-515 pour un **nouveau pacte ferroviaire**, a conduit à une profonde **réorganisation** structurelle du **groupe ferroviaire public** SNCF. Cette réorganisation s'est notamment traduite par la **transformation en sociétés nationales à capitaux publics des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) SCNF Mobilités et de SNCF Réseau**.

Cette réforme prévoyait aussi que SNCF Réseau :

- **poursuive, et même accélère, le grand programme de régénération du réseau ferroviaire ;**

- **réalise de nouveaux efforts de productivité**, à hauteur de **380 millions d'euros** d'ici 2026, portant ainsi le gain d'efficacité auquel il s'est engagé auprès de l'État à **plus de 1,6 milliard d'euros** sur la période 2017-2026, cet objectif de gains de performance étant **l'un des points d'achoppement** majeur qui explique le **prolongement inexorable des négociations** portant sur **l'actualisation d'un contrat d'objectifs et de performance** entre l'État et SNCF Réseau pourtant à bien des égards **obsolète (cf infra) ;**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 609 (2018-2019) de MM. Patrick CHAIZE et Michel DAGBERT, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 26 juin 2019.

- bénéficierait d'une reprise de dette de 35 milliards d'euros en deux temps (voir *infra*).

La **crise** et les **conséquences** qui l'accompagnent, à court comme à long terme, ont contribué à **bouleverser les équilibres** de la réforme. Dans l'immédiat, et afin de **préserver l'indispensable programme de régénération** du réseau ferroviaire, **l'État s'est résolu à une intervention financière** d'envergure en prévoyant notamment de consacrer **4,05 milliards d'euros** pour notamment assurer la **continuité de l'enveloppe dédiée à la régénération** du réseau (cf *infra*).

Si **les rapporteurs spéciaux se félicitent de cette décision sans laquelle la régénération du réseau ferroviaire aurait été mise en péril**, ils appellent la puissance publique à **renouveler, sur le long terme, son engagement résolu en faveur du système ferroviaire**.

**1. Alors qu'il est permis de s'interroger sur son caractère suffisant, le programme de régénération du réseau ferroviaire doit être sacralisé**

L'**audit du réseau ferré français** réalisé en 2005 par l'école polytechnique fédérale de Lausanne, actualisé en 2012, a montré 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, SNCF Réseau a conçu en 2013 un plan visant à régénérer le patrimoine ferroviaire français.

La **programmation des investissements dans les transports annexée à la loi d'orientation des mobilités (LOM)** prévoit que SNCF Réseau investisse **3,6 milliards d'euros chaque année** sur le réseau ferré existant dont 2,9 milliards d'euros pour sa régénération.

D'après les réponses apportées par la DGITM au questionnaire budgétaire, **en 2021**, les dépenses liées au **programme de régénération** des infrastructures ferroviaires, fixé à **2 820 millions d'euros**, devraient être exécutées. Au 30 juin 2021, 1 320 millions d'euros de dépenses avaient été exécutés, soit 47 % du total. **En 2022, 2 850 millions d'euros** de dépenses sont prévues au titre de la régénération du réseau.

---

<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.

Comme ils ont pu le signaler devant la commission des finances du Sénat à l'occasion du point d'étape qu'ils ont réalisé le 29 septembre 2021 concernant la mission de contrôle qu'ils conduisent sur le sujet de la situation financière et des perspectives de la SNCF, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le financement du réseau ferroviaire national. À ce titre, ils tiennent à souligner que **les besoins de régénération sont tels, qu'il n'est pas garanti que des investissements de régénération à hauteur de 2,9 milliards d'euros par an soient suffisants.**

Leur inquiétude est renforcée par le fait que par le passé, l'enveloppe dédiée à la régénération, trop souvent négligée, a été utilisée à d'autres fins que la régénération du réseau. **Ils craignent que pareille situation ne se reproduise à l'avenir.** Ils seront tout particulièrement vigilants aux financements liés à l'interdiction de l'utilisation du glyphosate aux abords des voies, à la rénovation des ponts ferroviaires ou à la sécurisation des passages à niveau. **Une régénération insuffisante pourrait conduire à devoir abandonner** par la force des choses, sans en avoir pris la décision, **des pans entiers du patrimoine ferroviaire national.** Cette perspective doit être conjurée par tous les moyens.

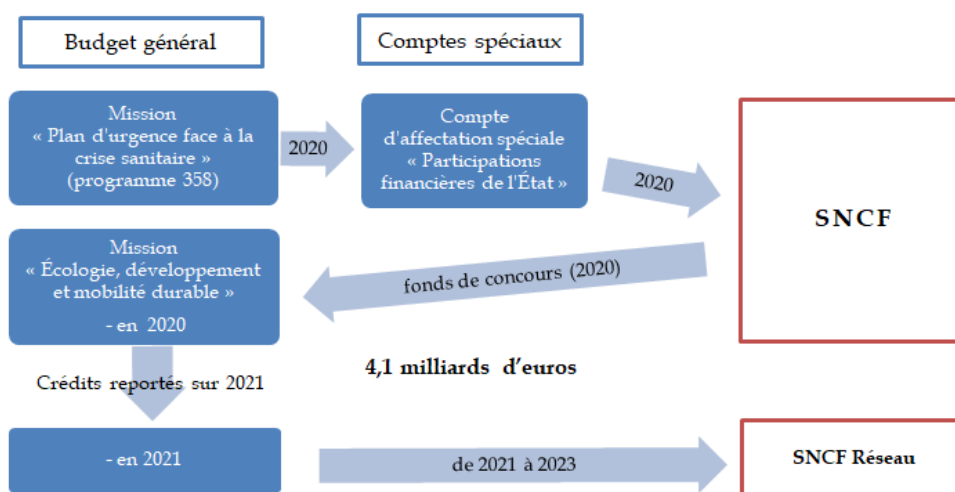
Face aux conséquences de la crise sanitaire sur les recettes de SNCF Réseau, notamment le montant des péages mais également les incidences à venir sur le niveau des bénéfices générés par la filiale SNCF Voyageurs dont une part lui est reversée via un fonds de concours dédié qui transite par le programme 203, **l'État a débloqué** 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 la trajectoire d'investissements dans la régénération** du réseau malgré les conséquences de la crise. **Sans cette aide d'urgence, le programme de régénération n'aurait pu être mené à bien par SNCF Réseau en 2021.** Aussi, **2,3 milliards d'euros** de l'enveloppe totale est-elle **dédiée à la régénération.** **1,5 milliard** du montant total doit également permettre, à court terme, de **couvrir les surcoûts induits par l'interdiction de l'épandage de glyphosate et financer la rénovation des ponts ferroviaires.** Le reste de l'enveloppe, pour **300 millions d'euros,** doit être consacré **aux lignes de desserte fine** du territoire.

Les rapporteurs spéciaux notent que **sans cette aide exceptionnelle, l'indispensable programme de régénération de voies prévu par la LOM aurait été volé en éclats dès 2021.** Aussi considèrent-ils que **si ce concours conjoncturel s'avérait indispensable pour parer à l'urgence et éviter que le programme de régénération se délite, il ne répond en rien aux enjeux structurels** du financement du réseau et de la performance du gestionnaire d'infrastructures.



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

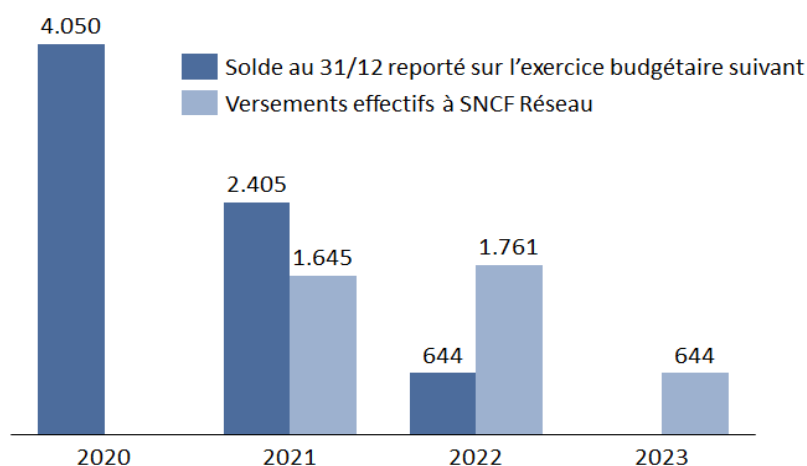


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

En février 2021, une première tranche d'aide de 1,645 milliard d'euros a été versée à SNCF Réseau via le programme 203. D'après les réponses apportées au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, un nouveau versement de 1,761 milliard d'euros devrait intervenir en 2022 et le solde de 0,644 milliard d'euros ne serait quant à lui versé qu'en 2023.

### Calendrier prévisionnel 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 2021, **2 405 millions d'euros de crédits de fonds de concours** affectés à l'action 41 « Ferroviaire » du programme 203 seront **reportés sur la gestion 2022**.

Si la régénération des voies ferrées doit demeurer la priorité absolue, **les rapporteurs spéciaux regrettent** néanmoins vivement, comme ils ont pu le souligner dans le point d'étape de leur mission de contrôle précitée, **qu'aucun financement spécifique ne soit prévu en faveur de la modernisation du réseau ferroviaire** et des deux principaux programmes qui la conditionnent : la commande centralisée du réseau (CCR) et le programme de signalisation dit « ERTMS ». **Les rapporteurs spéciaux considèrent cette situation d'autant plus incompréhensible que ces deux programmes sont susceptibles de générer d'importants gains d'efficacité et d'améliorer grandement la performance du réseau ferroviaire.** À titre d'exemple, la France compte aujourd'hui 2 200 postes d'aiguillages quand le développement de la CCR sur l'ensemble du réseau pourrait les remplacer par une quinzaine de tours de contrôles.

**Les enjeux de financement de ces deux programmes sont massifs** et supposent un accompagnement des pouvoirs publics. D'après de premières estimations, les coûts de ces programmes pourraient s'élever à **15 milliards d'euros pour la CCR et 20 milliards d'euros pour l'ERTMS**.

Prévu par la réforme de 2014, **le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau** n'avait été conclu qu'en avril 2017. L'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), devenue depuis autorité de régulation des transports (ART), ainsi que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat avaient exprimé à l'époque leurs très fortes réserves sur ce contrat dont la trajectoire financière était irréaliste et les orientations tarifaires déconnectées des réalités économiques. Dès 2018, la remise en cause de la trajectoire des péages a confirmé la caducité des hypothèses sous-jacentes et des perspectives financières définies dans le contrat.

**Ce contrat aurait dû être actualisé en 2020** mais cette mise à jour indispensable est **sans cesse reportée**. La signature du contrat est désormais annoncée au printemps 2022. **Les rapporteurs spéciaux regrettent profondément le retard** de cette procédure **qui prive la représentation nationale de toute réelle visibilité sur l'avenir du secteur**. C'est d'autant plus préjudiciable que ce contrat est au cœur du modèle économique du secteur ferroviaire.

Après la finalisation de ses laborieuses négociations, **le contrat actualisé a enfin été présenté au COI le 4 novembre 2021**. Il semblerait que ce nouveau contrat confirme les **engagements financiers de retour à l'équilibre** pris par la société dans le cadre de la réforme pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 et prévoit des **gains de performance** à hauteur de **1,5 milliard d'euros** d'ici 2026, en retrait de 100 millions d'euros par rapport aux engagements pris en 2018. Ce contrat, qui doit faire l'objet d'un avis de

l'ART et être transmis au Parlement prévoit une **nouvelle projection financière** prenant en compte les nouvelles trajectoires d'évolution des péages sur les activités non conventionnées et **des investissements annuels de 2,8 milliards d'euros en faveur de la régénération** du réseau.

Bien qu'ils n'aient pas encore pu prendre connaissance de ce contrat, les premiers échos qu'ils ont pu en avoir ne rassurent pas **les rapporteurs spéciaux qui craignent qu'il ne donne pas de véritable perspective à SNCF Réseau**. Il ne semble pas devoir **donner une vision claire du périmètre du réseau qui restera géré à terme par SNCF Réseau** et de celui qui, au contraire, pourrait avoir vocation à être transféré aux régions. **L'enjeu de régénération dans les années à venir dépend pourtant très largement de ce paramètre déterminant.**

L'État doit être en mesure de **donner une ligne claire** et une stratégie lisible sur l'avenir du réseau ferré national. Par ailleurs, **il semble qu'aucun modèle de financement des programmes de modernisation du réseau ne soit prévu** dans ce contrat. **Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qui très vivement le regretter** au regard des enjeux nationaux et européens de ces programmes.

Par ailleurs, alors que les dépenses de régénération sont probablement insuffisantes et peut-être pas garanties à terme et que le financement de la modernisation du réseau reste un total impensé, **les rapporteurs spéciaux ne cachent pas leur étonnement que de nouveaux investissements dans des lignes à grande vitesse aient été annoncés** cette année en dépit des engagements à privilégier la régénération du réseau existant et les mobilités du quotidien. **Ils émettent des doutes sur le modèle de financement de ces projets.**

## **2. Les crédits d'intervention pour SNCF Réseau augmentent de près de 100 millions d'euros**

SNCF Réseau et le programme 203 « Infrastructures et services de transport » entretiennent des liens budgétaires très étroits dans la mesure où **l'action 41 « Ferroviaire »**, dont la part représente à elle seule **67 % des crédits dudit programme**, est dotée, en 2022, de **2 563,1 millions d'euros en AE** et **2 564,2 millions d'euros en CP**. Ces crédits d'intervention en faveur de SNCF Réseau progressent respectivement de 3,9 et 4 % par rapport à leurs niveaux de 2021.

Ces crédits d'intervention servent à financer le **coût de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER), les trains d'équilibre du territoire (trains Intercités) et les trains de fret.**

En 2022, SNCF Réseau devrait ainsi percevoir :

- **1 892 millions d'euros** (AE=CP) pour les **redevances d'accès** au réseau relatives aux **TER** hors Île-de-France, soit une baisse de 9,6 % par rapport à 2021 ;

- **537 millions d'euros** (AE=CP) pour le paiement de 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 100 %** par rapport aux **260,0 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale pour 2021 ;

- **133 millions d'euros** au titre de la « **compensation fret** » qui vise à couvrir **l'utilisation du réseau ferré national par les trains de fret**, incluant notamment une **contribution au financement du coût marginal du fret pour SNCF Réseau conformément aux normes européennes**.

En 2022, la **compensation fret** prise en charge par l'État **doit** ainsi **augmenter de 23 millions d'euros (+ 20,1 %)**.

#### ***B. LE COÛT DU GRAND PARIS EXPRESS, QUI DÉPASSE DÉSORMAIS LES 36 MILLIARDS D'EUROS, VIENT D'ÊTRE UNE NOUVELLE FOIS RÉÉVALUÉ À LA HAUSSE***

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

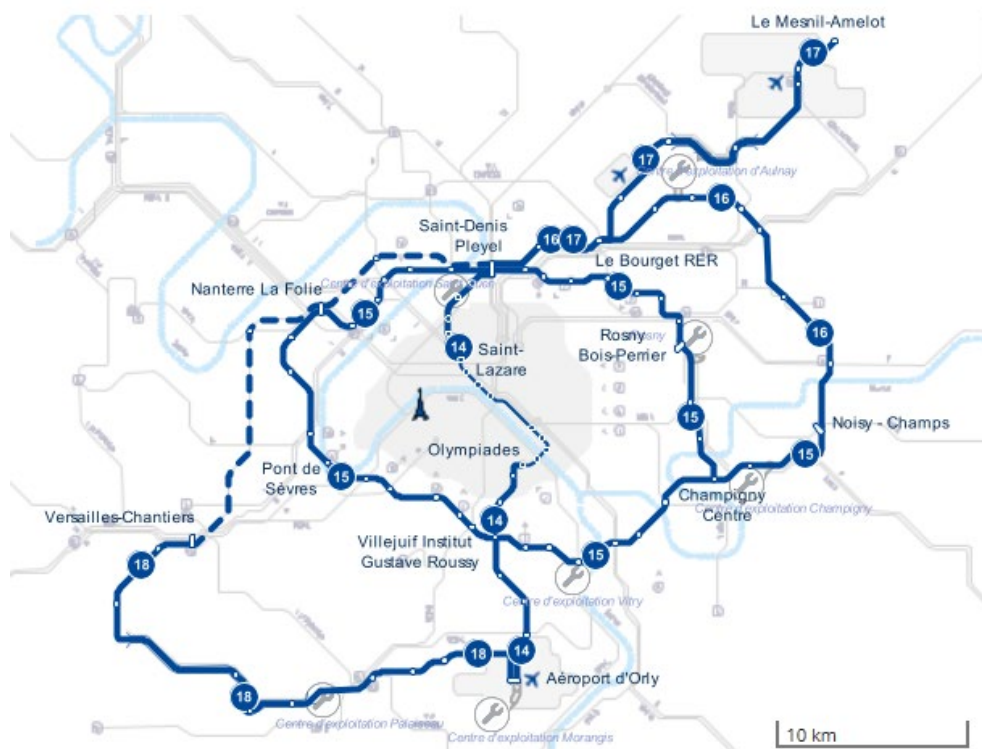
Baptisé Grand Paris Express, le réseau de transport public porté par la SGP est constitué de 72 gares (que la SGP a pour mission de construire et d'aménager) et de 200 kilomètres de lignes nouvelles interconnectées au réseau existant (métro, RER et transilien) :

- 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, le coût du projet, vient d'être à nouveau réévalué de 500 millions d'euros pour s'établir à 36,1 milliards d'euros**

Depuis la réévaluation intervenue à l'automne 2017, le coût du Grand Paris Express était évalué à **35,1 milliards d'euros** aux conditions économiques de 2012, le **coût moyen au kilomètre s'élevant à 150 millions 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> les a depuis réévalués à **35,6 milliards d'euros** à l'automne 2020, soit plus de **10 milliards d'euros supplémentaires**, et un **surcoût de 40 %** par rapport aux estimations qui prévalaient avant 2017. Il est apparu que **la complexité du chantier avait été largement sous-estimée**.

Le **conseil d'administration du 7 octobre 2021** a 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.

---

<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.

À la suite de **la réévaluation du coût du Grand Paris Express**, le Gouvernement a confirmé le 22 février 2018 la réalisation de l'ensemble du réseau mais a substantiellement modifié les dates de mise en service de certaines lignes.

Il a également demandé à l'équipe dirigeante de la SGP de **réduire le coût du projet de 10 %** en procédant à **un vaste travail d'optimisation**.

**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 avait d'ores-et-déjà été estimé à **20 millions d'euros** 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, occasionneront également des surcoûts.

À l'occasion du **conseil d'administration du 7 octobre 2021**, ces **surcoûts** ont été évalués à **500 millions d'euros**, portant ainsi le **coût total** du projet à **36,1 milliards d'euros**.

Lors de son audition, le Président du conseil d'administration de la SGP a expliqué aux rapporteurs spéciaux que cette réévaluation tenait essentiellement à **une révision profonde de la méthode de calcul des provisions**. Ce gros travail de robustesse sur la fiabilité de l'évaluation des provisions s'est **étalé sur trois années**. Un **nouveau registre des risques**, dont la vocation est de tendre vers l'exhaustivité a été créé. Il recense environ 2 000 risques étudiés, évalués et jaugés individuellement.

**La SGP estime être ainsi passée « d'une méthode artisanale à une méthode industrielle »**. Si les rapporteurs spéciaux saluent ce travail et cette avancée, ils n'en sont pas moins interloqués que des « méthodes artisanales » aient pu être appliquées si longtemps pour un projet d'une telle dimension.

Avant que la réévaluation du coût du projet n'ait été soit réalisée, ces événements avaient d'ores et déjà **conduit la SGP à réviser une nouvelle fois ses objectifs** en termes de dates de mises en service. La SGP a réalisé un travail de révision des dates de mises en service du projet qui a donné lieu à la présentation d'une **nouvelle feuille de route** lors du conseil de surveillance **du 13 juillet 2021**.

Les **délais supplémentaires** occasionnés par les nouveaux aléas géotechniques et les conséquences de la crise sont à ce jour estimés **entre trois et huit mois** sur les chantiers de génie civil et entre trois et quatre mois sur les lignes en étude.

La feuille de route actualisée confirme que **les tronçons initialement attendus pour les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024 ne pourront pas respecter cette échéance**, à l'exception des prolongements de la ligne 14 au Nord, jusqu'à Saint-Denis Pleyel, et au Sud, jusqu'à Orly. Les autres tronçons dont la mise en service était prévue pour les JOP<sup>1</sup> ne sont **plus attendus avant l'automne 2026**.

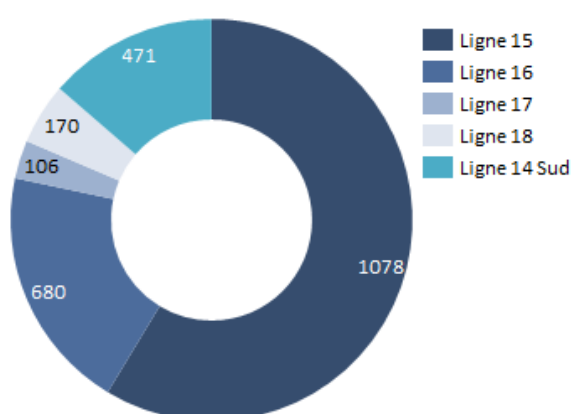
L'objectif de mise en service de la ligne 15 Sud est également repoussé à l'automne 2025 tandis que les livraisons des autres lignes restent prévues d'ici 2030.

**Les rapporteurs spéciaux veulent croire que la dérive des coûts et des délais appartient désormais au passé mais les épisodes récents les poussent à la plus grande prudence.**

La SGP se trouve exposée à différents **risques externes** parmi lesquels le **risque contentieux**. Il est à noter qu'elle a obtenu gain de cause en octobre 2021 concernant **un contentieux engagé contre le chantier de la ligne 17 nord**. En effet, **le 7 octobre 2021, la cour administrative d'appel (CAA) de Paris a 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.

#### Répartition des dépenses de la SGP par lignes au titre de sa mission de maître d'ouvrage du Grand Paris Express en 2020

(en millions d'euros)



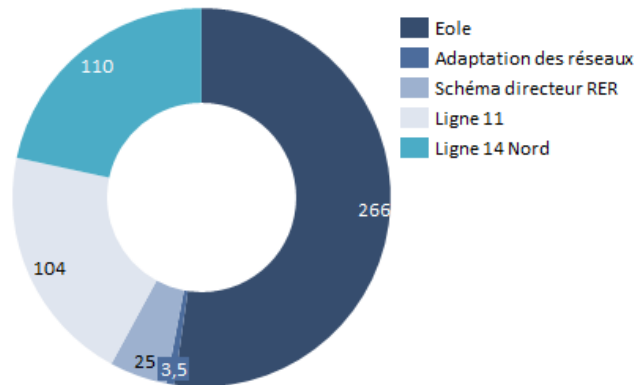
Source : Commission des finances du Sénat d'après le rapport d'activité 2020 de la SGP

<sup>1</sup> Le tronçon commun des lignes 16 et 17 reliant Saint-Denis Pleyel à la gare du Bourget RER, prolongé par une section de la ligne 16 desservant la gare du Blanc-Mesnil et permettant de rejoindre le site de maintenance d'Aulnay ainsi que le tronçon de la ligne 17 desservant la gare du Bourget Aéroport.



### Contributions de la SGP aux projets d'infrastructures de transports en Île-de-France par la SGP en 2020

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat d'après le rapport d'activité 2020 de la SGP

Si le budget pour 2022 de la Société du Grand Paris (SGP) n'est pas encore définitif, il pourrait atteindre **4,5 milliards d'euros** selon les projections transmises aux rapporteurs spéciaux dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, soit une relative **stabilité** par rapport aux projections pour 2021 (- 0,9 %) **après une forte hausse de plus d'un milliard d'euros (+ 28,5 %)** constatée entre 2020 et 2021.

À la fin de l'année 2020, la SGP avait engagé **21,2 milliards d'euros** depuis sa création et **dépensé environ 13 milliards**.

**Le budget de la Société du Grand Paris de 2016 à 2022  
(projections à partir de 2021)**

*(en millions d'euros)*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (projection)	2022 (projection)
<b>Dépenses totales (A)</b>	<b>909</b>	<b>1782</b>	<b>2654</b>	<b>2994</b>	<b>3550</b>	<b>4562</b>	<b>4523</b>
GPE	629	1314	2119	2508	3041	4173	4351
Contributions (Ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen, Plan de mobilisation et réseaux existants)	281	468	535	486	509	389	172
<b>Recettes totales (B)</b>	<b>515</b>	<b>536</b>	<b>600</b>	<b>702</b>	<b>836</b>	<b>782</b>	<b>802</b>
Taxes affectées	508	532	566	662	746	782	802
TSBCS (et TASS à partir de 2019)	326	349	382	470	533	593,9	601
TSE	117	117	117	117	10	16	28
IFER	65	66	67	74	117	67,1	67,1
Taxe de séjour	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	1,5	74	75	76
Ressources propres et autres	7	4	34	40	11,9	30	30
Emprunts	0	700	2365	3255	11000	jusqu'à 10000	<i>n.a.</i>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

**2. Le financement du projet repose sur la fiscalité affectée à la SGP et un recours toujours plus massif à l'endettement**

*a) Des recettes affectées qui pèsent sur les entreprises franciliennes*

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 – sur les recommandations d'un premier rapport du député Gilles Carrez de 2009 – a décidé d'affecter à la SGP **des recettes fiscales** présentées dans le tableau ci-après.

**Synthèse des recettes fiscales affectées à la  
Société du Grand Paris (2020-2022)**

Ressources fiscales affectées	Base légale	Plafonds prévus en LFI pour 2020 (en millions d'euros)	Exécution en 2020	Prévision LFI pour 2021	Prévision PLF pour 2022
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>	544	534	593,9	601
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	<i>Article 1609 G du code général des impôts</i>	117	116	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	74	75	76
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	<i>Article 1599 quater C du code général des impôts</i>	10	10	16	28
Taxe de séjour	<i>Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales</i>	30	12	30	30
Total		776	746	782	802,1

Source : commission des finances du Sénat

Dans son rapport remis au Premier ministre en juillet 2018 sur les ressources de la société du Grand Paris<sup>1</sup>, le député Gilles Carrez avait considéré que la SGP avait besoin d'une somme comprise **entre 200 et 250 millions d'euros de ressources annuelles supplémentaires** pour faire face à la réévaluation des coûts du projet.

<sup>1</sup> Les ressources de la Société du Grand Paris, rapport du député Gilles Carrez, juillet 2018.

En lois de finances pour 2019<sup>1</sup> et pour 2020<sup>2</sup>, le Parlement a voté **180 millions d'euros de recettes fiscales annuelles nouvelles**.

Dans leur rapport précité, nos collègues sénateurs membres du groupe de travail ont bien souligné que « *taxer toujours davantage les entreprises franciliennes, a fortiori dans le contexte actuel de crise économique provoquée par le Covid-19 qui frappe durement la région capitale, ne constitue donc pas une solution acceptable et ferait à coup sûr de nouveau l'objet d'un rejet par le Sénat si une taxation nouvelle devait être proposée par le Gouvernement à l'avenir* ».

Deux pistes principales étaient retenues :

- un concours de l'État au financement des charges supplémentaires résultant de facteurs extérieurs aux décisions de la Société du Grand Paris ;
- un potentiel allongement de la maturité de la dette, dans un contexte de taux d'intérêt exceptionnellement bas.

Pour 2022, le présent PLF prévoit de reconduire le niveau des plafonds de la taxe spéciale d'équipement (TSE) et de la taxe de séjour à respectivement 67,1 et 30 millions d'euros. Compte-tenu notamment d'une **estimation de rendement en hausse de ces taxes affectées**, les montants des **plafonds de la taxe sur les bureaux (TSBS), de l'IFER et de la taxe sur les surfaces de stationnement sont réévalués** à hauteur de 601 millions d'euros (+ 7,1 millions d'euros), 76 millions d'euros (+ 1 million d'euros) et 28 millions d'euros (+ 12 millions d'euros), soit un montant de hausse cumulé des plafonds de taxes affectées à la SGP de **20,1 millions d'euros**.

Le **rendement de la taxe de séjour** a été particulièrement **affecté par la crise**. Sa diminution **explique** très largement **l'écart constaté en 2020 entre les recettes attendues de taxes affectées (776 millions d'euros) et les recettes réellement perçues (746 millions d'euros)**. Par ailleurs, à plus long terme, certaines des **conséquences structurelles de la crise** tel que le recours accru au **télétravail** pourraient avoir des répercussions sur le marché des bureaux et des surfaces commerciales et **affecter le rendement de la taxe sur les bureaux (TSBS)**.

Il est à noter qu'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>3</sup> qui concourront également au remboursement des emprunts.

---

<sup>1</sup> Augmentation du rendement de la taxe sur les bureaux, création d'une taxe de séjour additionnelle en Île-de-France, reversement d'IFER majoré et affectation du surplus de la taxe additionnelle sur les surfaces de stationnement.

<sup>2</sup> Création d'une nouvelle zone concernée par la taxe sur les bureaux.

<sup>3</sup> Cessions de charges foncières sur les emprises des gares ou des sites de maintenance et de remisage, infrastructures de communication électronique, etc.

b) Alors qu'elle recourt de façon toujours plus massive à l'emprunt, la SGP a été le premier émetteur mondial d'obligations vertes en 2020

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 GPE en 2030**.

En outre, emprunter massivement permet de **bénéficier du contexte actuel de taux bas**, alors qu'une stratégie d'endettement étalée sur une plus longue période exposerait le projet à **un risque de remontée des taux d'intérêt**.

La stratégie de financement retenue implique que la SGP **continuera d'accroître son niveau d'endettement jusqu'en 2030** avant de procéder **au remboursement intégral de sa dette jusqu'en 2071**. Elle deviendrait donc, après 2030, **une simple caisse d'amortissement**.

Alors qu'elle avait jusque-là uniquement emprunté auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque européenne d'investissements (BEI), la SGP a été requalifiée à compter de l'été 2016 **en organisme divers d'administration locale (ODAL)** par l'Insee, ce qui lui a permis d'établir et de mettre en œuvre **une stratégie de financement en son nom sur les marchés financiers** reposant, notamment, sur l'émission d'obligations. Pour ce faire, elle bénéficie d'une excellente notation, à savoir **Aa2 par Moody's et AA par Fitch**.

Au **31 décembre 2020**, l'**encours de dette** brute de la SGP s'élevait à **17 milliards d'euros**. Son endettement financier net s'établissait quant à lui à 7,6 milliards d'euros. À la fin du mois d'**août 2021**, l'encours de dette brute avait atteint **20,5 milliards d'euros**. **Fin 2020, la SGP avait sécurisé près de 50 % de son financement**. À la fin de l'année 2021, elle prévoit d'en avoir sécurisé **80 %**.

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*), c'est à-dire d'obligations dont l'objet est le financement de projets ayant un impact environnemental favorable. À ce titre, la trajectoire de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> liée au projet est estimée entre 27 et 51 millions de tonnes d'ici 2070.

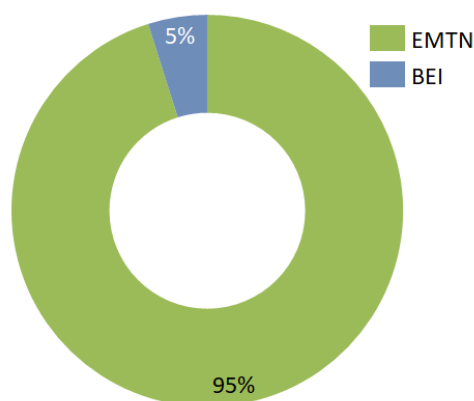
À la création du programme en 2017, le conseil de surveillance de la SGP l'avait plafonné à cinq milliards d'euros. Ce plafond, réactualisé chaque année, avait vocation à être relevé au gré des besoins de financement de la SGP. En janvier 2021 le conseil de surveillance a relevé son plafond de vingt à **trente milliards d'euros**.

Fort d'un programme d'émission de onze milliard d'euros au cours de l'année, la SGP a été le **premier émetteur d'obligations vertes dans le monde en 2020**.

Depuis le lancement du programme, la SGP a procédé à **huit campagnes d'émissions** obligataires pour des maturités allant de dix à cinquante ans. À la fin du mois d'**août 2021**, le montant total des émissions de la SGP s'élevait à **19,5 milliards d'euros** sur une maturité moyenne de 27 ans et à un taux moyen de 0,85 %.

**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 capacité globale de tirage de la SGP auprès de la BEI s'établit actuellement à **2,5 milliards d'euros**, dont **un milliard** a été **mobilisé** à la fin du mois d'**août 2021** sur une maturité de 40 ans à un taux de 1,7 %.

#### Répartition de l'encours de dette long terme de la SGP à la fin du mois d'août 2021



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**. À la fin du mois d'août 2021, l'encours de **dette à court terme** de la SGP au titre de ce programme s'élevait à **50 millions d'euros** à un taux moyen négatif de - 0.52 %.

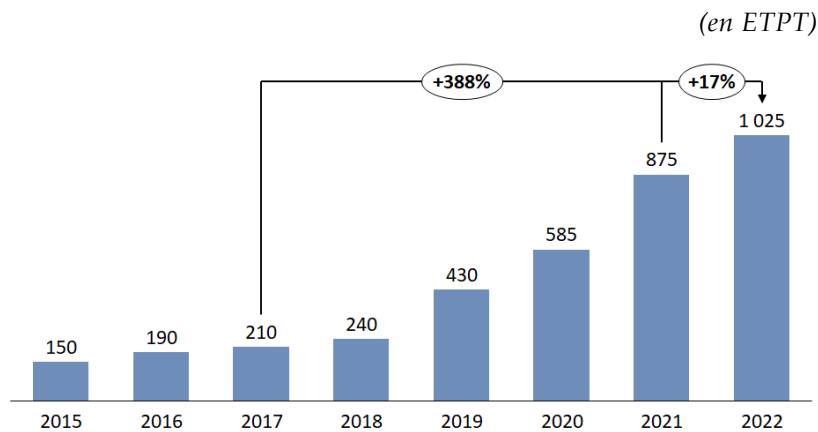
*c) Entre 2015 et 2022, les effectifs de la SGP auront été multipliés par sept*

**Jusqu'en 2018**, le **plafond d'emploi** s'avérait **nettement insuffisant**, compte tenu de l'ampleur du chantier. Les audits ont révélé la sévérité du problème. Dans son rapport de 2018, Gilles Carrez signalait « *l'inadéquation entre les ressources humaines de la SGP et les missions qu'elle doit mener* ».

Depuis, le Gouvernement a pris en compte les préoccupations qui se sont manifestées sur la question. Les effectifs de la SGP connaissent une trajectoire de **progression rapide**. Après avoir **doublé en 2019**, ils ont à nouveau **augmenté de 36 % en 2020**. En 2021, le plafond d'emplois présente une nouvelle **hausse de 50 %** qui doit se poursuivre en 2022 dans une moindre mesure (+ 17 %). Ainsi, **en 2022, le plafond d'emplois s'élèverait à 1 025 ETPT** (équivalent temps plein travaillé) contre 875 en 2021.

Entre 2015 et 2022, le plafond d'emplois de la SGP aura été **multiplié par sept**.

### Évolution du plafond d'emplois de la SGP (2015-2022)



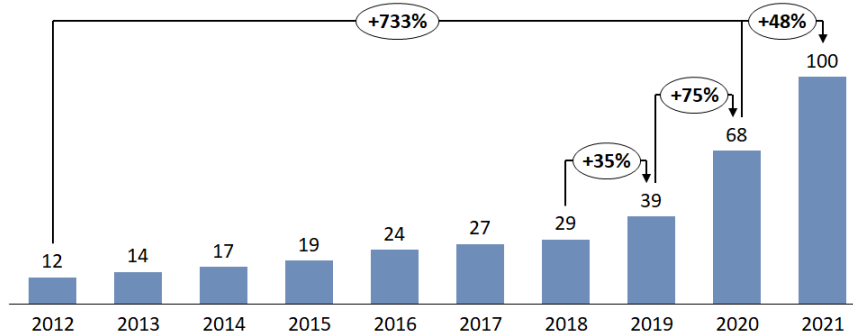
Source : Commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Cette progression de ses effectifs était indispensable dans la mesure où le nombre de collaborateurs extérieurs dont la SGP devra coordonner l'intervention pourrait 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.

Les **dépenses de personnel** de la SGP ont évolué en corrélation avec la hausse de ses effectifs. **De 12 millions d'euros en 2012**, elles devraient passer à **100 millions d'euros en 2021**.

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

(en millions d'euros)



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

### C. LES INVESTISSEMENTS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE DANS SON RÉSEAU SONT FORTEMENT STIMULÉS PAR LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

#### 1. Une baisse des effectifs qui se poursuit et des recettes toujours affectées par les répercussions de la crise

**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**.

La loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France lui a transféré au 1<sup>er</sup> janvier 2013 les services de navigation de l'État, jusqu'alors mis à sa disposition, et qui comptaient quelque 4 000 agents.

Le réseau géré par l'établissement comprend **6 700 kilomètres de voies navigables**, plus de **4 000 ouvrages d'art** et **40 000 hectares de domaine public** en bordure de voie d'eau.

Le **projet stratégique de VNF** pour la période 2015-2020 vise notamment à **hiérarchiser les différents segments du réseau**, avec une **offre de service fret** sur le réseau à grand gabarit, une **offre touristique** sur les voies navigables plus modestes qui s'y prêtent et une **offre de gestion hydraulique** pour les autres usages de l'eau (agriculture, industrie, etc.). VNF intègre par ailleurs les **enjeux écologiques**, comme en atteste sa démarche de labellisation ISO 14 000, le déploiement d'un label « *développement durable* » et sa coopération accrue avec les agences de l'eau.



L'article L. 4311-8 du code des transports introduit par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit la conclusion d'un **contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et Voies navigables de France (VNF)** d'une durée de 10 ans, actualisé tous les 3 ans et assorti d'une trajectoire financière. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent qu'il ait pu être finalisé et signé le 30 avril 2021.**

Ce contrat comprend en annexe un cadrage des moyens financiers et humains et détermine la trajectoire de la subvention versée à VNF par l'AFITF en conformité avec les dispositions de la LOM. Ainsi, le contrat porte **un programme d'investissement global de 3 milliards d'euros sur dix ans.**

Le projet de loi de finances prévoit que VNF compte **4 103 ETPT** en 2022, dont **4 068** sous plafond et **35** hors plafond<sup>1</sup>. Le schéma d'emplois de l'établissement pour 2022 est de **- 30 ETP** contre des diminutions de 99 et 112 ETP respectivement en 2021 et 2020.

Dans le cadre d'**Action publique 2022**, il était **prévu que VNF diminue ses effectifs d'une centaine d'ETPT par an, pour passer sous la barre des 4 000 ETPT** d'ici la fin de la législature. **Les rapporteurs notent que l'objectif initial ne sera pas atteint.** Ils considèrent que c'est là **une évolution raisonnable** et rappellent qu'ils **avaient fait part**, dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2021, **de leurs préoccupations** quant à l'ampleur des diminutions de postes qui étaient prévues au sein de l'établissement et des **inquiétudes légitimes** qu'elles suscitaient dans la mesure où beaucoup d'installations nécessitent des interventions humaines.

En 2021, les **dépenses de personnel** de l'établissement devraient s'élever à **253,8 millions d'euros**, soit **37 %** de son budget. Elles sont **stables** par rapport à 2020 dans la mesure où les économies réalisées par la baisse d'effectifs ont été contrebalancées par le glissement vieillesse technicité (GVT) et l'impact en année pleine des tickets restaurant accordés en 2020 aux personnels publics. Ses **dépenses de fonctionnement** hors charges de personnel devraient quant à elles s'établir à **133,8 millions d'euros**, soit **19 %** du budget.

**La subvention pour charges de service public (SCSP)** perçue par l'établissement compte pour environ **40 % du total de ses ressources**. Le projet de loi de finances prévoit une stabilité de cette subvention entre 2021 et 2022 à 248,2 millions d'euros (AE=CP). Le montant prévoit une réserve de précaution de 4,2 millions d'euros. Cette subvention est **suffisante pour couvrir les dépenses de personnel** de l'opérateur qui devraient s'établir à 239,1 millions d'euros en 2021. Pour mémoire, cette subvention avait été réduite de **2,2 million d'euros** en 2021.

---

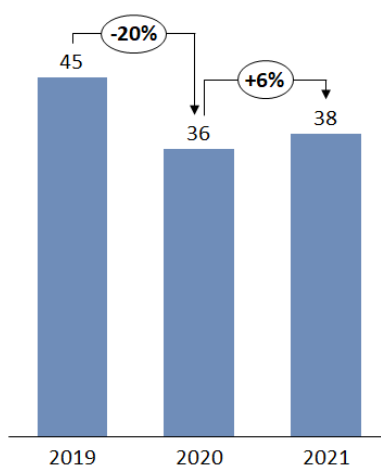
<sup>1</sup> Relatifs à des contrats d'apprentissage.

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 2022 ne prévoit pas de modifier ce montant.

Les recettes propres de l'établissement, qui correspondent à **ses redevances domaniales** et à **ses péages** devraient s'élever à **38 millions d'euros** en 2021. Depuis 2020, elles sont affectées par les conséquences de la crise<sup>2</sup>. Aussi, bien qu'en légère augmentation (+ 5,6 %) par rapport à 2020, elles restent inférieures de 15,6 % aux recettes constatées en 2019. Ces ressources sont attendues en légère hausse en 2022.

### Évolution des ressources propres de VNF (redevances domaniales et péages) entre 2019 et 2021

(en millions d'euros)



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

<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.

<sup>2</sup> Le montant perçu au titre des redevances domaniales a été affecté par des mesures adoptées pour soutenir le tourisme fluvial tandis que le produit des péages souffre d'un moindre usage du réseau et de l'effet de mesures décidées par VNF pour préserver l'écosystème économique fluvial.

### **Les recettes de péages et les recettes domaniales de VNF sont toujours affectées par la crise en 2021**

Si les autres catégories de ressources de l'établissement ne sont pas affectées par les conséquences de la crise, **ses recettes de péages et ses recettes domaniales restent, en 2021, inférieures à leurs montants nominaux**. Plusieurs causes sont à l'origine de ce phénomène.

Bien que le budget 2021 ait été construit en tenant compte des incertitudes liées à l'évolution de la crise sanitaire, des éléments complémentaires sont venus perturber l'exécution des recettes.

S'agissant de la **plaisance privée**, les estimations étaient construites sur **l'hypothèse d'une saison estivale 2021 réussie**. Cependant, l'évolution de la crise au cours de l'été a eu un **effet négatif à hauteur de 10 à 15 %** des prévisions de recettes initiales attendues pour cette activité. En outre, lors de la réunion de son Conseil d'administration de décembre 2020, **VNF a adopté une série de mesures de soutien en faveur des entreprises du tourisme fluvial**, dont l'adoption d'un **tarif spécial pour la plaisance professionnelle** basé sur une réduction exceptionnelle de 65 % du forfait annuel et une généralisation de ce tarif forfaitaire annuel, alors qu'en 2020, il s'agissait d'un péage forfaitaire à la journée. Sur ces bases, les premiers exercices d'atterrissage indiquent que les **recettes de péage pour 2021** pourraient être de l'ordre de **1,6 million d'euros pour la plaisance privée** (contre respectivement 1,8 et 2,6 millions d'euros réalisés en 2020 et en 2019) et de **1 million d'euros pour la plaisance professionnelle** (contre respectivement 0,6 et 4,2 millions d'euros en 2020 et en 2019).

S'agissant des **péages marchandises**, l'activité semble avoir redémarré. Toutefois, une cyberattaque dont a été victime l'établissement public au printemps 2021 a empêché les transporteurs d'accéder aux services de déclaration de chargement. VNF régularise ces situations a posteriori et, sur ces bases, les prévisions de **recettes attendues pour 2021** sont de l'ordre de **6,6 millions d'euros** contre respectivement 5,6 et 7,9 millions d'euros réalisés en 2020 et en 2019.

Enfin, les **redevances domaniales** sont évaluées à **29,1 millions d'euros** pour 2021. Cette prévision est en légère progression par rapport à la réalisation de 2020 (28,2 millions d'euros) mais reste inférieure à la somme perçue en 2019 (30,9 millions d'euros). En effet, VNF a décidé de reconduire les **mesures de soutien** prises en 2020, à savoir une réduction exceptionnelle de 50 % des redevances domaniales (COT et AOT) pour les activités de tourisme, dont le coût est estimé entre 1 et 1,5 millions d'euros.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

Au cours de l'année 2021 VNF doit également percevoir des **subventions de l'Union Européenne (UE) et des collectivités territoriales** pour environ **66,6 millions d'euros** au titre d'opérations en cours ou déjà terminées, dont 29,6 millions d'euros de crédits européens dans le cadre du projet Seine-Escaut.

## **2. Les investissements de VNF ont significativement augmenté depuis 2017 et sont renforcés par le plan de relance**

Ces dernières années, les conséquences de certaines crues ont révélé les **fragilités du vieillissant réseau de voies navigables** géré par VNF. Un **audit** réalisé par le cabinet MENSIA et le bureau d'études ARCADIS a souligné l'insuffisance des **investissements consentis pendant de nombreuses années**. Il a conclu à un besoin d'investissement de l'ordre de **245 millions d'euros par an pendant dix ans**<sup>1</sup>, dont 120 millions d'euros pour le réseau à grand gabarit.

La LOM prévoit que **l'État augmente les crédits de l'AFITF consacrés à la régénération et à la modernisation** du réseau fluvial pour atteindre en moyenne **110 millions d'euros** par an entre 2019 et 2022 puis **130 millions d'euros** par an entre 2023 et 2027 pour parvenir à un montant d'investissement total moyen de **190 millions d'euros** par an, en intégrant les capacités d'investissement propres de VNF ainsi que les fonds apportés par les collectivités territoriales.

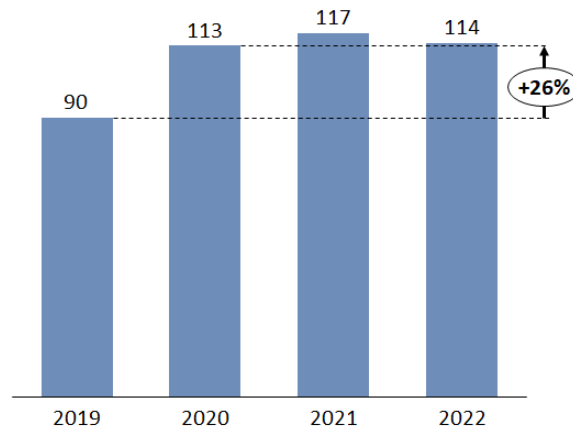
Les **subventions d'investissement de l'AFITF** à VNF devraient atteindre **117 millions d'euros** en 2021. Elles poursuivent ainsi leur augmentation après avoir été réévaluées de 26 % en 2020. **Pour 2022**, d'après les réponses apportées par l'AFITF au questionnaire des rapporteurs spéciaux, le montant de subvention devrait **atteindre 114 millions d'euros**. **À compter de 2023 et jusqu'en 2027**, cette subvention doit s'établir à **130 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Parmi ces 245 millions d'euros par an, les trois cinquième correspondent à la seule gestion hydraulique du réseau, les deux cinquièmes restants correspondant aux investissements pour la navigation.

### Évolution de la subvention de l'AFITF versée à VNF (2019 et 2022)

(en millions d'euros)

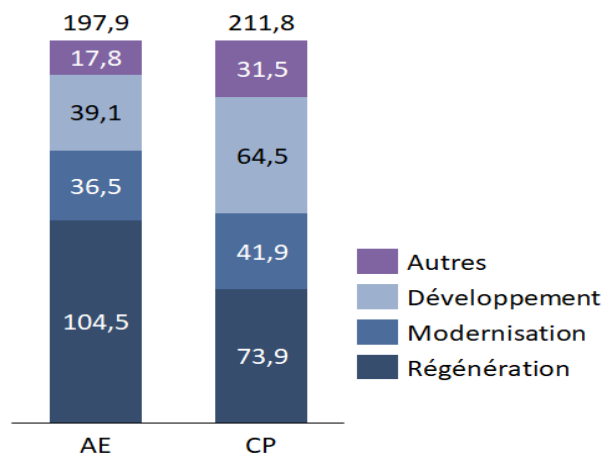


Source : Commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Hors plan de relance, l'établissement doit investir **212 millions d'euros** de CP dans le réseau en **2021**, dont **74 millions d'euros** pour sa **régénération**, **65 millions d'euros** pour son **développement** et **42 millions d'euros** pour sa **modernisation**. Les dépenses d'investissement hors plan de relance devraient se **stabiliser en 2022 à 211,2 millions d'euros**.

### Dépenses d'investissement de VNF en 2021 en AE et CP

(en millions d'euros)



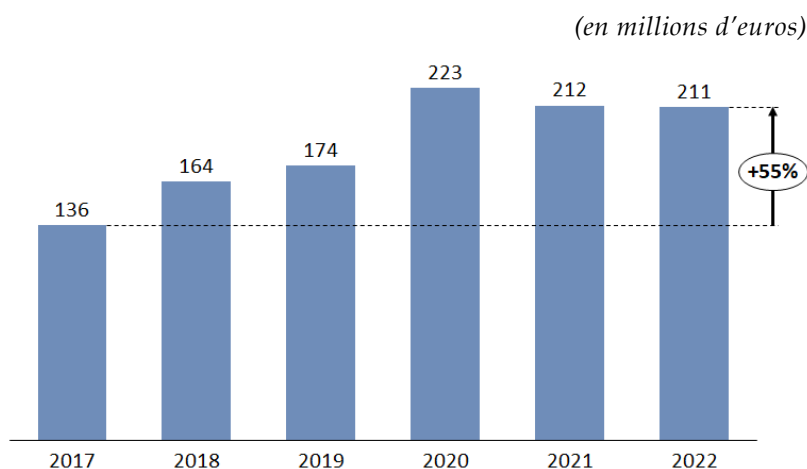
Source : Commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En matière de **développement**, le **projet européen Seine-Escaut Canal Seine Nord Europe**, cofinancé par l'État, l'Europe et les régions est un poste d'investissements significatif pour VNF. **En 2021, 37 millions d'euros** de CP doivent lui être consacrés.

Concernant la **modernisation**, les principales opérations de VNF en 2021 concernent la reconstruction du **barrage de Meaux** pour **13,5 millions d'euros** et le **partenariat public privé (PPP)** signé avec la société **BAMEO** pour la modernisation de 31 barrages fluviaux sur l'Aisne et la Meuse pour **12,8 millions d'euros**.

Les **rapporteurs spéciaux notent l'augmentation notable des dépenses d'investissement** de VNF depuis 2017 et le fait que **depuis 2020, leur niveau annuel a dépassé l'objectif de 190 millions d'euros**. **Cet effort sans précédent** de régénération et de modernisation du réseau fluvial **doit être poursuivi** sur la durée pour tenir les engagements de la LOM et la trajectoire formalisée dans le contrat d'objectif et de performance 2020-2029.

#### Évolution des dépenses d'investissement de VNF (hors plan de relance) en CP (2017-2021)



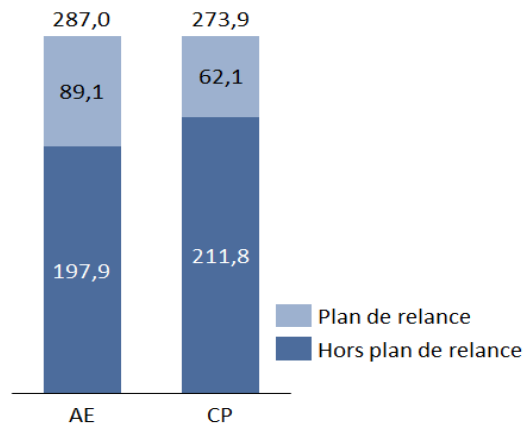
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'année dernière, les rapporteurs spéciaux s'étaient félicités que le plan de relance prévoit de consacrer **175 millions d'euros** pour **anticiper la réalisation d'environ 160 projets** portés par VNF. **En 2021**, ces crédits doivent permettre à l'établissement d'accroître ses dépenses d'investissement de **89,1 millions d'euros en AE** et de **62,1 millions d'euros en CP**, portant ainsi le **total des dépenses d'investissement** de VNF en 2021 à **287 millions d'euros en AE** et **274 millions d'euros en CP**.

**En 2022**, en CP, les dépenses d'investissements totales de VNF devraient s'établir à **296,6 millions d'euros dont 85,4 millions d'euros au titre du plan de relance**.

### Total des dépenses d'investissements de VNF en 2021

(en millions d'euros)

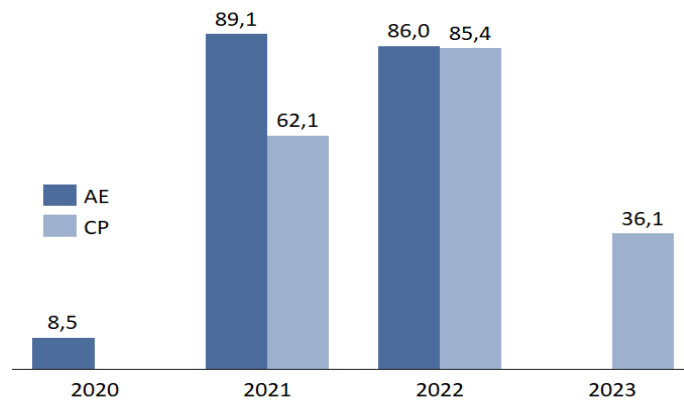


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les AE relatives aux 175 millions d'euros de crédits attribués à VNF dans le cadre du plan de relance doivent être exécutées d'ici la fin de l'année 2022. Les derniers CP seront quant à eux consommés en 2023.

### Consommation prévisionnelle des crédits du plan de relance<sup>1</sup>

(en millions d'euros)



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

<sup>1</sup> D'après la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), en raison de cofinancements obtenus des régions Île-de-France et Bourgogne Franche-Comté, les crédits relatifs aux opérations portées par le plan de relance ont été portés à 184 millions d'euros.

Les moyens complémentaires apportés par le plan de relance doivent permettre de réaliser des travaux sur des écluses de petit gabarit (Saône, Canal de la Marne au Rhin, Marne...) mais également sur le réseau grand gabarit, notamment les écluses de Jaulnes et de Villiers-sur-Seine situées sur la Seine amont, ou encore celle d'Amfreville sur la Seine aval.

### **3. Un résultat net négatif du fait du poids des dotations aux amortissements mais une situation patrimoniale saine**

En 2021, VNF devrait présenter un **résultat négatif** d'environ **5,2 millions d'euros** en raison notamment de l'importance de ses dotations aux amortissements (216 millions d'euros).

Sa situation financière n'apparaît en revanche pas préoccupante. Ainsi, en 2021, l'établissement devrait dégager une **capacité d'autofinancement de 37,8 millions d'euros**. Son **fonds de roulement** devrait s'établir à **137,1 millions d'euros** et sa **trésorerie** au 31 décembre atteindre **71,6 millions d'euros** soit plus de deux mois de charges de personnel.



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

*A. SI ELLE CONSTITUE UN GESTE FORT ET HISTORIQUE, LA REPRISE DE 35 MILLIARDS D'EUROS DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU NE DÉGAGE PAS POUR AUTANT L'HORIZON INCERTAIN DU GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES*

Au 31 décembre 2019, la dette financière nette de SNCF Réseau représentait **51,9 milliards d'euros**. Cet encours de dette, dont l'origine s'expliquait largement par les sous-investissements structurels de l'État dans un contexte de « tout TGV », générait des **charges d'intérêt** annuelles d'environ **1,3 milliard d'euros** pour le gestionnaire d'infrastructures ferroviaires français. Ces frais financiers pesaient très lourdement sur la situation financière de l'entreprise et **empêchaient toute perspective d'un retour** encore aujourd'hui hypothétique, à l'équilibre économique et financier.

Lors de la discussion du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'État s'était engagé à **repandre 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau** dans le cadre de la transformation de l'opérateur en société anonyme à capitaux publics.

La **première étape** de cette reprise de dette, pour un montant de **25 milliards d'euros**, a été mise en œuvre le **1<sup>er</sup> janvier 2020**. La **seconde étape** conduisant à la reprise des **10 milliards d'euros** restants doit intervenir le **1<sup>er</sup> janvier 2022**. L'article 40 du présent projet de loi de finances en propose les modalités, en tous points identiques à la procédure mise en œuvre en 2020.

L'engagement pris en 2018 a été tenu. Les rapporteurs spéciaux tiennent à saluer ce geste fort et historique de l'État. Alors que le sujet de l'accumulation non maîtrisée de la dette du gestionnaire d'infrastructures ferroviaires français empoisonne le modèle économique du secteur ferroviaire français depuis des décennies, les gouvernements successifs n'avaient pas su prendre cette décision **indispensable et légitime** dans la mesure où elle vient essentiellement **compenser des décennies de sous-investissements de l'État dans le réseau ferré national**.

Néanmoins, ils tiennent à souligner que **cette reprise partielle de la dette de SNCF Réseau est bien loin de solutionner tous les problèmes du gestionnaire d'infrastructures**. L'efficacité de cette mesure est conditionnée à la **non reconstitution de la dette** de SNCF Réseau, problématique jamais résolue jusqu'à aujourd'hui et qui constitue le **point noir du système ferroviaire**.

Comme ils ont pu le souligner le 29 septembre 2021, devant la commission des finances du Sénat, à l'occasion du **point d'étape de leur mission de contrôle sur la situation financière et les perspectives de la SNCF, les perspectives financières de SNCF Réseau demeurent très préoccupantes**. En dépit de l'effet de la reprise de dette par l'État sur le niveau de ses charges financières, **la société a continué de s'endetter** en 2020 et en 2021. **Le retour à un *cash flow* libre positif en 2024** comme le prévoient les engagements financiers pris en 2018, apparaît comme **très incertain**.

Il existe certes plusieurs dispositions pour éviter que la dette de SNCF Réseau ne se reconstitue. Le **renforcement de la règle d'or**<sup>1</sup> qui impose un ratio maximum de dette nette sur marge opérationnelle doit notamment y contribuer. Par ailleurs, la société a dû prendre des engagements de **gains de productivités complémentaires**, à hauteur de **380 millions d'euros** d'ici 2026. Ces objectifs de productivité sont venus **s'ajouter aux engagements** pris dans le cadre **du contrat d'objectifs et de performance 2017-2026** conclu entre l'État et SNCF Réseau pour les porter à un niveau de **1,6 milliard d'euros** sur la période couverte par le contrat. Ces engagements d'efficacité sont actuellement en cours de **révision dans le cadre** des négociations portant sur la **mise à jour du contrat de performance**. Ils pourraient être réduits à 1,5 milliard d'euros. Les rapporteurs spéciaux considèrent que **SNCF Réseau doit encore améliorer très significativement sa performance** pour se hisser au niveau de ses homologues européens.

Comme ils l'ont mis en exergue au cours du point d'étape de leur mission de contrôle précité, les rapporteurs spéciaux tiennent à insister sur le **caractère structurant du contrat de performance de SNCF Réseau**. Il constitue la véritable **pièce angulaire du système ferroviaire**. Le gestionnaire d'infrastructures français a **besoin d'une véritable visibilité**. **L'État doit porter une stratégie et une vision claire de l'avenir du réseau ferroviaire français**.

Or, comme évoqué *supra*, bien qu'ils n'aient pas encore eu accès à ce document, **les rapporteurs spéciaux craignent que l'actualisation tant attendue de ce contrat manque singulièrement de cette vision et, qu'il ne donne pas à SNCF Réseau les moyens d'assurer l'indispensable régénération du réseau ferré national tout en s'appuyant sur un modèle économique structurellement soutenable**.

---

<sup>1</sup> Ce dispositif prévu à l'article L.2111-10-1 du code des transports conditionne la possibilité pour SNCF Réseau de financer de nouveaux investissements ferroviaires à son niveau d'endettement apprécié au regard du ratio entre sa dette financière nette et sa marge opérationnelle.

**B. LA DEUXIÈME ÉTAPE DE LA REPRISE DE DETTE DE SNCF RÉSEAU ENTRAÎNE UNE AUGMENTATION DE 20,8 % DES CHARGES D'INTÉRÊT ASSUMÉES 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**.

**À compter de l'exercice budgétaire 2022**, les crédits du programme vont dorénavant retracer 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 milliard d'euros**.

Après **amortissement de 1,7 milliard d'euros de principal en 2020 et 1,3 milliard en 2021**, la **structure des engagements** en cours début 2022 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 2022)**

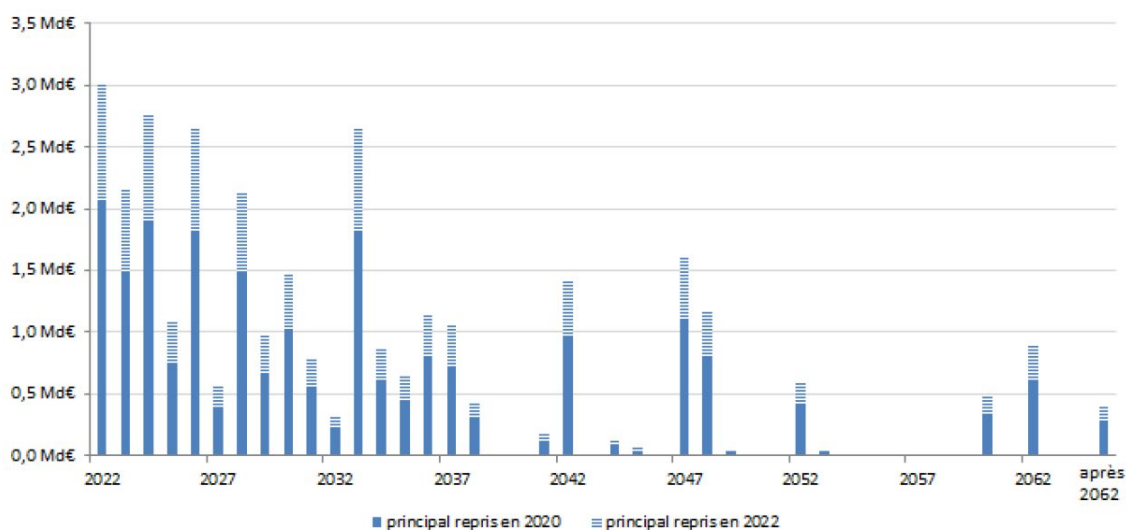
	Première reprise de dette	Deuxième reprise de dette	Part dans le total
<b>Emprunts à taux fixes (Md €)</b>	20,4	9,3	92,5 %
<b>Emprunts à taux variables (Md €)</b>	0,7	0,3	3,0 %
<b>Emprunts indexés sur l'inflation (Md €)</b>	1,0	0,5	4,5 %
<b>Total</b>	<b>23,3</b>	<b>10,0</b>	<b>100 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2022

**En 2022**, après la réalisation de la seconde étape de la reprise de dette, la prévision d'**amortissement** de la dette en principal au cours de l'exercice est estimée à **trois milliards d'euros**.

Le taux d'intérêt moyen début 2022 est de **3,22 % 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 2022)



Source : Agence France Trésor (AFT)

Pour les emprunts à taux variable et pour ceux indexés sur l'inflation, la prévision de dépense pour 2022 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 2022, qui correspond aux crédits retracés par le programme 355, est présentée dans le tableau ci-dessous.

### Charges d'intérêt par catégorie d'emprunt en 2022

(en millions d'euros)

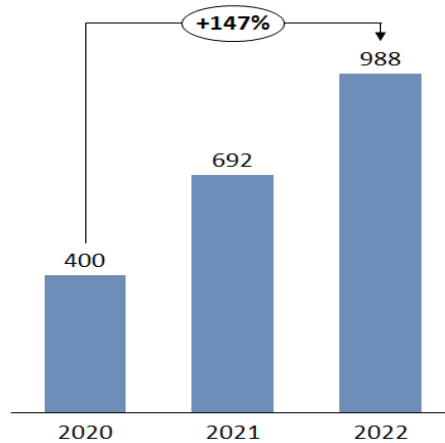
Emprunts à taux fixes	959
Emprunts à taux variables	1
Emprunts indexés sur l'inflation	28
<b>Total</b>	<b>988</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2022

Le montant des **crédits évaluatifs** retracés au sein du programme 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » en 2022 est ainsi estimé à **988 millions d'euros, en hausse de 20,8 %** par rapport à 2021.

### 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)

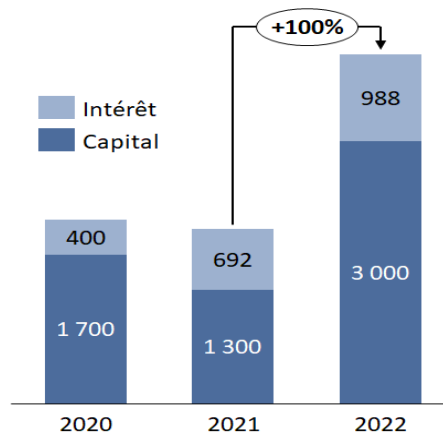


Source : commission des finances du Sénat  
d'après les documents budgétaires

Le **coût total** pour l'État lié à la reprise de la dette de SNCF Réseau s'élèvera en 2022 à environ **4 milliards d'euros** contre seulement **2 milliards d'euros** en 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 »**

La France possède le deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de **5 000 kilomètres de côtes** et **11 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE)**, dont **97 % outre-mer**.

D'après les données 2020 du cluster maritime français, l'économie maritime, souvent qualifiée d'« *économie bleue* », représente **360 000 emplois directs** et **91,6 milliards d'euros** de PIB.

En juillet 2020, la création d'un **ministère de la mer** est apparue comme le signal d'une plus grande prise en compte du caractère stratégique des affaires maritimes.

Le **programme 205** « Affaires maritimes » retrace les crédits budgétaires qui financent **l'action maritime de l'État** dans ses différentes dimensions : sécurité maritime, protection de l'environnement, formation des gens de mer, soutien au pavillon français, *etc.*

L'action maritime de l'État se structure autour de la **direction des affaires maritimes**<sup>1</sup> (DAM) au niveau central et, au niveau déconcentré, des **directions interrégionales de la mer** (DIRM) et **directions de la mer** en outre-mer, ainsi que des **directions départementales des territoires et de la mer** (DDTM).

Lors de son **audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 3 novembre** dernier, la **ministre de la mer Annick Girardin a confirmé** la future **création d'une direction générale de la mer** qui réunira les actuelles directions des Affaires maritimes (DAM) et des Pêches maritimes (DPMA). La création de cette nouvelle direction se traduira par une **évolution de périmètre du programme 205 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023** dans la mesure où celui-ci intègrera les **crédits relatifs à la pêche maritime** actuellement retracés au sein 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 ».

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

Les dotations budgétaires du programme 205 restent marquées par le **plan quinquennal** de modernisation des affaires maritimes dit « **Affaires maritimes 2022** » qui doit se voir consacrer **33,9 millions d'euros sur la période 2018-2022**.

---

<sup>1</sup> Qui demeure rattachée à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

## Évolution des crédits du programme 205 entre 2021 et 2022, et exécution 2020

(en euros)

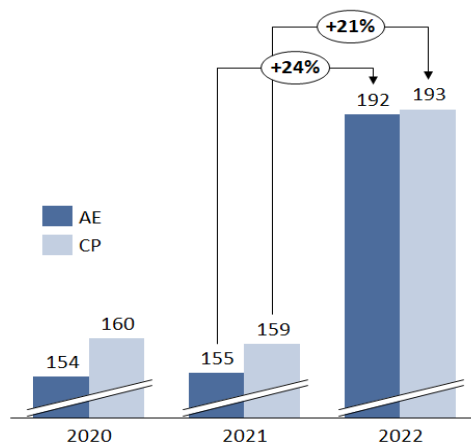
	Exécution 2020		LFI 2021		PLF 2022		Variation 2022 / 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Sécurité et sûreté maritimes	37 462 040	37 279 119	32 001 313	32 571 582	32 727 043	34 415 714	+ 2,3 %	+ 5,7 %
02- Gens de mer et enseignement maritime	25 875 848	25 926 776	26 960 041	26 658 259	34 960 041	31 658 259	+ 29,7 %	+ 18,8 %
03- Flotte de commerce	70 352 583	70 352 583	79 506 372	79 506 372	89 423 496	89 423 496	+ 12,5 %	+ 12,5 %
04- Action interministérielle de la mer	11 461 005	17 229 734	9 241 105	13 071 516	27 059 044	28 771 053	+ 192,8 %	+ 120,1 %
05- Soutien au programme	9 298 255	9 117 917	7 166 544	7 260 176	7 959 016	8 552 648	+ 11,1 %	+ 17,8 %
<b>Total programme 205</b>	<b>154 449 731</b>	<b>159 906 129</b>	<b>154 875 375</b>	<b>159 067 905</b>	<b>192 128 640</b>	<b>192 821 170</b>	<b>+ 24,1 %</b>	<b>+ 21,2 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2022

Les crédits retracés sur le programme 205 affichent une nette augmentation et s'établissent à **192,1 millions d'euros en AE** et **192,8 millions d'euros en CP** en 2022, soit des **progressions** respectives de **24,1** et **21,2 %** par rapport aux dotations prévues en loi de finances initiale pour 2021.

## Évolution des crédits du programme 205 (2020-2022)

(en millions d'euros)



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



Le programme 205 se caractérise par **une part significative de dépenses contraintes**, dans la mesure où plus de **35 millions d'euros** relèvent de la **sûreté**, de la **sécurité** ou de la **signalisation maritimes** tandis que **89,4 millions d'euros** correspondent aux **exonérations de charges** sociales pour les marins.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, il apparaît que le programme 205 pourrait se voir appliquer en 2022 une **réserve de précaution de 4 %** de ses crédits hors titre 2, soit **7,1 millions d'euros** en AE et en CP. Le programme 205 ne bénéficie pas de mesure de dégel automatique prévue par la lettre plafond.

#### **A. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DÉDIÉES À LA SÉCURITÉ ET LA SÛRETÉ MARITIME PROGRESSED EN 2022 ET SONT LARGEMENT SOUTENUES PAR LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE**

L'action 01 du programme 205 est consacrée à la **sécurité** 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**.

En 2022, l'action 01 du programme se voit dotée de **32,7 millions d'euros en AE** et de **34,4 millions d'euros en CP**, soit des **augmentations** respectives de **2,3 et 5,7 %** par rapport aux crédits autorisés en loi de finances initiale pour 2021. En plus des crédits inscrits en 2022, **2,7 millions d'euros de fonds de concours** devraient venir alimenter cette action, **portant ainsi les AE et les CP à 35,5 et 37,2 millions d'euros**.

**13,8 millions d'euros en AE** et **14,3 millions d'euros en CP** doivent être consacrés en 2022 à la **signalisation maritime**<sup>1</sup>. Ces montants sont en augmentation de 5,3 et 7,5 % par rapport à 2021.

La **flotte de 36 baliseurs** dont dispose l'État possède un âge moyen de 30 ans. Le plan de modernisation des affaires maritimes prévoit d'acquérir **9 navires polyvalents**, performants tant sur le plan technique que sur le plan environnemental et, en contrepartie, **sortir de la flotte 17 navires**

---

<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.

vieillissants. À ce jour, **deux de ces navires**, financés sur les crédits du programme 205 **ont été mis en service**.

À compter de 2021, les opérations de **renouvellement de la flotte des affaires maritimes**, se trouvent 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 prévoit de consacrer **25 millions d'euros** au renouvellement de la flotte de contrôle et de balisage de l'État.

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 **4,9 millions d'euros**<sup>1</sup> et dont la **mise en service** est prévue en **2022** ;

- **un baliseur océanique** pour la zone sud-atlantique, dont le coût est estimé à **20 millions d'euros**<sup>2</sup>, pour lequel la procédure d'achat est en cours<sup>3</sup> et une **livraison** est attendue en **2024**.

Les crédits dédiés à la **surveillance du trafic maritime** assurée par les **centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage**<sup>4</sup> (CROSS)<sup>5</sup> sont évalués à **6,5 millions d'euros en AE** (stables par rapport à 2021) et **7,7 millions d'euros en CP** (+ 11,6 % par rapport à 2021).

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 » prévoit **19 millions d'euros** de crédits en faveur de la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). D'après les réponses apportées au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, les CP correspondant devraient être consommés, en fonction de l'avancement des chantiers, **jusqu'en 2024**.

---

<sup>1</sup> 3,4 millions d'euros ont été payés en 2021, 1,35 millions d'euros le seront en 2022 et, enfin, 0,15 millions d'euros en 2023 au titre de la levée de garantie.

<sup>2</sup> 15,5 millions d'euros devraient être payés en 2022, 2,9 millions d'euros en 2023, 1 million d'euros en 2024 et, enfin, 0,6 millions d'euros en 2025 au titre de la levée de garantie.

<sup>3</sup> D'après la direction des affaires maritimes (DAM), « elle prend la forme d'un dialogue compétitif qui a pour objectif d'aboutir à un optimum entre les performances environnementales et les performances techniques du navire ».

<sup>4</sup> Cinq CROSS sont situés en métropole et deux en outre-mer (Martinique et Réunion).

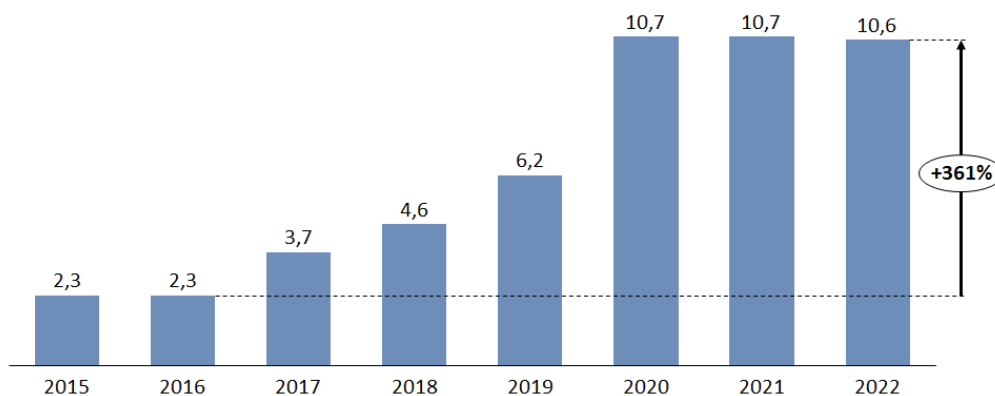
<sup>5</sup> Notamment au moyen des systèmes de radiocommunications, des moyens radars ainsi que de différents outils tels que Marilyn (qui permet de conduire et de planifier les opérations de recherche et de sauvetage en mer ainsi que la recherche de pollutions) et Spationav (outil de surveillance du trafic maritime commun à l'ensemble des gardes côtes).

Dans son rapport d'octobre 2019 intitulé « Sauvetage en mer : replacer les bénévoles au cœur de la décision »<sup>1</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>2</sup>.

Pour accompagner le **renouvellement de sa flotte**, l'État a décidé d'**augmenter sensiblement** la **subvention** versée à la **SNSM** via les crédits du programme 205. Alors qu'elle représentait seulement 2,3 millions d'euros en 2015, cette subvention s'était établie à 10,7 millions d'euros en 2021. Pour 2022, le présent projet de loi de finances a prévu un montant stable à **10,6 millions d'euros**.

#### Évolution du montant de la subvention à la SNSM versée sur les crédits du programme 205 (2015-2022)

(en millions d'euros)



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

Enfin, comme en 2021, **1,8 million d'euros** (AE=CP) doit être consacré en 2022 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).

<sup>1</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>2</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.

**B. UNE MAJORATION EXCEPTIONNELLE DE LA SUBVENTION À L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME POUR CONCRÉTISER LES AMBITIONS LÉGITIMES 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 « Gens de mer et enseignement maritime »**, du programme 205 doit disposer de **crédits en augmentation** significative pour 2022 : **35 millions d'euros en AE** et **31,7 millions d'euros en CP**, soit des progressions respectives de 29,7 et 18,8 % par rapport aux montants prévus en 2021.

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 **5,2 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 **doublent des promotions d'officiers navigants** de la marine marchande d'ici 2027. Pour répondre à cet enjeu, le présent projet de loi de finances propose une **majoration exceptionnelle de cinq millions d'euros de la subvention pour charges de service public de l'ENSM**. Cet abondement permet à cette subvention d'atteindre le montant de **23,3 millions d'euros** en 2022.

---

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

### 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**.

Les premières mesures présentées dans les conclusions du Fontenoy du maritime ont pour objectif de **rendre plus écologique les compagnies maritimes** françaises en simplifiant l'accès au **suramortissement vert** à travers l'article 8 du présent projet de loi de finances, en **encourageant la production nationale** via le droit de recourir conjointement au crédit-bail et à la garantie interne pour les projets qui ont recours à des constructeurs français, et **orientant les investissements vers les projets maritimes**, notamment par la mise en place d'un certificat d'investissement maritime.

Un second volet concerne l'**emploi maritime**. L'accent sera mis sur le recrutement avec un objectif de **doublage du nombre d'officiers sortis de l'ENSM d'ici 2027** et la création d'une spécialité marine au sein de pôle emploi. L'inspection du travail maritime sera également renforcée. La concertation a mis en exergue le besoin impérieux de marins français et un objectif de **création de 500 emplois en 2022 et 5 000 d'ici 2030** a été fixé.

Enfin, le développement de la flotte française sera soutenu avec l'entrée en vigueur d'une **aide à l'emploi maritime dès 2022**. Les **charges sociales sur les salaires pour les lignes soumises à la concurrence internationale seront remboursées pendant trois ans**, ce qui représente un coût de **21 millions d'euros** pour les finances publiques. D'autres **réflexions sur le dumping social et la fiscalité** seront menées en 2022.

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*

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.

**La Cour des comptes** dans l'insertion de son rapport public annuel 2018 intitulée « *L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier* », avait estimé que la réforme ayant abouti à la création de l'ENSM avait été **mal conduite**, que la **gouvernance** de l'école n'était **pas satisfaisante** et que le maintien de l'école **sur quatre sites** était **trop coûteux**.

Pour répondre à ces critiques, l'ENSM s'est réorganisée sur **deux sites principaux** (Le Havre et Marseille), ne conservant que des antennes sur **les sites de Saint-Malo et de Nantes**. Les services de direction sont désormais **regroupés sur le site du Havre** et **une profonde refonte de la gouvernance interne** de l'École est en train d'être mise en œuvre.

### **C. DES EXONÉRATIONS DE CHARGES POUR LE TRANSPORT MARITIME EN HAUSSE POUR SOUTENIR UN SECTEUR TRÈS EXPOSÉ À LA CONCURRENCE**

En finançant des **allègements de cotisations sociales patronales** des entreprises d'armement maritime françaises, **l'action 03 « Flotte de commerce »** a pour vocation de promouvoir la **compétitivité** d'un secteur du **transport maritime français** exposé à une **concurrence internationale** intense.

Comme le montre l'objectif 2.2 du programme 205, le Gouvernement a l'ambition d'**enrayer l'érosion de la flotte** de transport maritime sous pavillon français pour parvenir à la **stabiliser** à environ **14 000 marins** et **300 navires**.

Pour y parvenir, l'action 03, qui totalise près de **la moitié des moyens** budgétaires du programme (46,5 % des crédits), s'est vue dotée de **89,4 millions d'euros** (AE=CP) en 2022, soit une **hausse** significative de **12,5 %** en comparaison à 2021.

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 2022 doivent 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) ;

- le **dispositif exceptionnel de soutien** à l'emploi maritime dans le secteur du **transport de passager** mis en œuvre en 2021 et prolongé en 2022.

---

<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).

**D. LA CRÉATION DU FONDS D'INTERVENTION MARITIME : UNE DOTATION DE 17,5 MILLIONS D'EUROS QUI ABONDE LES CRÉDITS DÉVOLUS À L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE DE LA MER**

L'action 04 « Action interministérielle de la mer » totalise en 2022 **27,1 millions d'euros en AE** et **28,7 millions d'euros en CP**. En comparaison de l'année 2021, **les crédits ont été multipliés par trois** pour les AE et par deux pour les CP.

Ces crédits sont dédiés à l'**action civile de l'État en mer (AEM)**, au **dispositif POLMAR** terrestre<sup>1</sup>, à la navigation de **plaisance** maritime et fluviale ainsi qu'à la **coordination mer et littoral**.

La **principale évolution des crédits** de l'action 04 en 2022 porte sur le **coordination mer et littoral** qui se voit dotée de **17,8 millions d'euros** en AE et en CP **contre seulement 250 000 euros en 2021**. Cette évolution s'explique par la création et le déploiement du **fonds d'intervention maritime (FIM)**, doté de 17,5 millions d'euros.

La **stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML)** de février 2017 devait être déclinée de façon opérationnelle par des **documents stratégiques de façades (DSF)**. Après une phase de concertation avec les acteurs de la mer, ces documents sont en voie de finalisation. Ils devraient ainsi pouvoir être **mis en œuvre à partir 2022**, notamment à travers les **financements apportés par le FIM**.

Le FIM a notamment vocation à **soutenir l'industrie nautique**, promouvoir **l'innovation**, en particulier en matière de **déconstruction des navires**, ou encore à développer les méthodes de **dragage** afin de **valoriser les sédiments**. Le fonds devra ainsi aider les grands ports à développer des solutions de stockage des sédiments et accompagner la structuration de filières en aval pour assurer leur valorisation.

Les crédits du fonds doivent aussi servir à lancer un appel à candidature en faveur du **tourisme maritime et côtier** afin d'accompagner la **valorisation du patrimoine littoral et sous-marin**. Le FIM doit aussi accompagner la **transition de la filière aquaculture vers le bio**, la structuration de l'offre de **formation aux métiers de la mer en outre-mer**, le développement d'une politique **publique d'économie sociale et solidaire (ESS) du maritime**<sup>2</sup> ou encore l'émergence d'acteurs nationaux dans le domaine prometteur des « **biotechnologies bleues** ».

---

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

<sup>2</sup> Via un appel à manifestation d'intérêt (AMI).

En 2022, **6,1 millions d'euros d'AE** et **7,8 millions de CP** sont prévus en faveur de **l'action de l'État en mer** (AEM)<sup>1</sup>, des montants en baisse de 14 et de 29 % par rapport aux dotations 2021.

En 2022, les crédits destinés au dispositif **POLMAR-Terre** ainsi qu'à l'amélioration des outils de **lutte contre la pollution**<sup>2</sup> sont en **augmentation**. **2,2 millions d'euros** en AE et en CP sont proposés contre respectivement 1,4 et 1,5 million d'euros en 2021. **770 000 euros** en AE et 630 000 euros en CP sont alloués aux dépenses de **plaisance**<sup>3</sup>.

**L'action 05 « Soutien au programme »** totalise en 2022 **8 millions d'euros en AE** et **8,5 millions d'euros en CP**<sup>4</sup>, soit des progressions de 11 et 18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

---

<sup>1</sup> Les crédits ouverts au titre de l'AEM servent notamment au fonctionnement technique du dispositif de contrôle et de surveillance des activités maritimes (police des pêches, de la navigation, de la sécurité des navires, des épaves, de l'environnement) mais aussi à la surveillance des pêches dans les zones des terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

<sup>2</sup> Mise en place de barrages flottants, nettoyage du littoral, stockage et transport des déchets.

<sup>3</sup> Délivrance des titres de navigation, constitution d'un registre unique d'immatriculation des navires.

<sup>4</sup> Ces crédits servent à assurer le financement des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés des affaires maritimes de l'administration centrale de la direction des affaires maritimes : fonctionnement courant et immobilier des sièges, formation des agents, frais de mission, etc.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, **l'amendement n° II-2283 qui majore de 32 millions d'euros les AE et CP du programme 203** « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Cet amendement vient **traduire les engagements pris par le Président de la République** le 2 septembre 2021 dans le cadre du **plan « Marseille en grand »**. La dimension transports de ce plan ambitionne de **mobiliser un milliard d'euros d'investissements, dont 256 millions d'euros de subventions de l'État versées par l'AFITF**, pour stimuler des projets d'infrastructures de **transports collectifs du quotidien** tels que des bus à haut niveau de service, des tramways ou des aménagements du métro de la cité phocéenne.

Les 32 millions d'euros de crédits dont l'ouverture est proposée sur le programme 203 ont vocation à être **versés à l'AFITF et intégrés dans son budget initial pour 2022** qui doit être adopté en fin d'année 2021.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen des rapports de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 42 *septies* et 42 *octies*) et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, rapporteurs spéciaux, sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (et article 60).

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à l'examen des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », pour lesquels quatre rapporteurs spéciaux sont compétents. M. Hervé Maurey est excusé ce matin.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial des programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) ». – Les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » augmentent de 500 millions d'euros par rapport à l'an passé, soit une hausse de 2,4 %. Pour les programmes dont je suis rapporteur, la hausse s'élève à 200 millions, mais celle-ci ne fait que compenser à moitié la baisse des crédits enregistrée l'année dernière.

Le ministère de l'écologie est un des seuls, avec le ministère des finances, à avoir supporté des baisses d'effectifs au cours du quinquennat. Le schéma d'emplois était particulièrement restrictif lors des exercices précédents. Cette année, la baisse est moins forte, car le projet de loi de finances ne prévoit qu'une réduction de 224 ETP ; les baisses sont supportées par l'administration centrale, les effectifs à l'échelon départemental étant préservés. Les opérateurs de la mission sont aussi épargnés. Le plafond d'emplois de l'office français de la biodiversité (OFB), qui aurait dû voir ses

effectifs diminuer, est finalement maintenu inchangé. Toutefois, la question des effectifs n'est pas réglée. Ainsi l'Agence de la transition écologique (Ademe) comme l'OFB ont recours à des intérimaires, dont le coût salarial est plus élevé, pour mettre en œuvre le plan de relance, et sans doute demain France 2030. On peine à comprendre pourquoi on recrute des ETP pour des missions conjoncturelles, comme la gestion de la crise sanitaire, et pourquoi on le fait pas pour des missions pérennes...

J'ai déjà eu l'occasion de présenter le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » lors de la présentation de mon contrôle budgétaire sur les aires protégées. Celles-ci sont gérées par une grande diversité d'acteurs, diversité qui se retrouve dans la répartition des crédits du programme : les ressources proviennent pour les trois quarts de reversements de redevances par les six agences de bassin. Alors que la France vient d'accueillir le Congrès mondial de la nature en septembre, la hausse des crédits est modeste : 5 millions d'euros sont prévus pour la nouvelle stratégie nationale biodiversité 2030 ; 3,5 millions permettront de renforcer les actions de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ; 2,3 millions viennent renforcer le financement les missions d'intérêt général « biodiversité » de l'Office national des forêts. En somme, les financements ne sont donc pas à la hauteur des ambitions si l'on veut vraiment parvenir à protéger 30 % du territoire, dont 10 % sous protection forte. Je note aussi que les crédits supplémentaires au titre du plan de relance sont supérieurs aux crédits budgétaires du programme 113 : 300 millions d'euros sont ainsi prévus par exemple pour sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales.

J'en viens au programme 181 « Prévention des risques ». Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou fonds « Barnier », voit ses crédits augmenter pour faire face aux suites de la tempête Alex. Après un abondement de 50 millions d'euros l'année dernière, le fonds bénéficie de 30 millions d'euros supplémentaires cette année pour financer des acquisitions de terrains. Toutefois, la question de la soutenabilité financière du dispositif à moyen terme reste posée dans la mesure où le risque de gonflement des argiles demeure.

L'Ademe est l'opérateur principal du programme. Ses effectifs augmentent pour que l'agence puisse remplir les nouvelles missions qui découlent de la loi Climat et de la loi relative à l'économie circulaire et à la lutte contre le gaspillage.

Les crédits inscrits au programme 345 « Service public de l'énergie » s'établissent à environ 8,5 milliards d'euros. Les montants sont très fluctuants : les charges de service public de l'énergie (CSPE) avaient augmenté en 2019 et 2020 en raison de la chute des prix de gros de l'électricité ; en 2021 et 2022, on observe le mouvement inverse et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a dû corriger en octobre ses estimations de juillet, estimant que le montant de la CSPE devrait être

inférieur d'1,5 milliard pour 2021 et de 2,7 milliards d'euros pour 2022 à sa précédente évaluation. Le projet de loi de finances prévoit une minoration de seulement 415 millions par rapport à l'estimation du mois de juillet. Il faut donc s'attendre à des régularisations substantielles en 2023.

En ce qui concerne la répartition, des CSPE, le soutien aux énergies renouvelables (EnR) électriques représente 56 % de l'enveloppe, dont 60 % pour le photovoltaïque. Le Gouvernement escompte des économies potentielles liées à la révision des contrats photovoltaïques, mais rien n'est inscrit dans le budget : vu les retards dans la mise en œuvre et l'existence d'une clause de sauvegarde, je maintiens mes doutes sur les économies escomptées.

Je craignais une bulle sur le dispositif de soutien au biométhane, car les charges bondissaient d'année en année. Elles doivent encore augmenter de 86 % en 2022. Heureusement, mais avec beaucoup de retard en dépit des messages d'alertes du régulateur, un nouvel arrêté tarifaire a été pris fin 2020, qui devrait réduire les charges dans le futur, mais un grand nombre de projets doit encore être mis en service aux anciennes conditions tarifaires.

Le soutien au nucléaire et à l'hydrogène relève pour l'instant plus de la communication que de l'action. Peu de crédits sont consacrés à ces filières. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, seuls 35 millions de crédits ont été engagés pour la filière hydrogène et 4 millions décaissés. Le plan de relance consacre 200 millions au nucléaire, et France 2030 un milliard d'euros d'ici à 2030. Ces sommes sont très faibles au regard du soutien accordé aux EnR. Je ne sais pas si l'enveloppe de 1,9 milliard annoncée par le Président de la République hier à Béziers intervient en complément des 7 milliards déjà annoncés en septembre 2020, ou s'il s'agit d'un recyclage de crédits...

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » concerne principalement l'efficacité énergétique. Les aides aux ménages augmentent de 30 % au travers de deux dispositifs.

MaPrimeRénov', tout d'abord. Le nombre de demandes augmente très fortement. L'étude d'impact réalisée dans le rapport dirigé par Benoît Coeuré sur la mise en œuvre du plan de relance est critique : la plupart des dossiers concernent des monoactions qui ont un effet assez faible sur les émissions de gaz à effet de serre et sur l'amélioration thermique des bâtiments, tandis que les rénovations globales, qui ont le plus d'effet pour réduire la consommation d'énergie, sont très minoritaires.

Les aides à l'achat de véhicules propres, ensuite. La pénurie de semi-conducteurs met le secteur automobile sous pression. Le durcissement des critères du bonus écologique et de la prime de conversion qui devait avoir lieu en janvier sera reporté au 1<sup>er</sup> juillet 2022, soit juste après les élections... Je ne sais pas si ce durcissement sera à nouveau reporté si les tensions sur le secteur automobile perdurent. Le secteur des transports connaît des difficultés pour assurer la transition, car les véhicules lourds propres n'ont

pas les mêmes caractéristiques que les véhicules thermiques. Cela est perceptible à travers le taux de recours aux dispositifs de soutien : ainsi, seuls 320 000 euros sur 100 millions de crédits ouverts ont été décaissés pour l'acquisition de véhicules lourds propres, ce qui représente sept bus et quatre camions... Cela me semble insuffisant pour décarboner le secteur des transports !

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai d'émettre un avis défavorable sur les crédits des programmes de la mission dont je suis rapporteur.

Le montant des aides versées par le FACÉ sera stable en 2022, mais les crédits du plan de relance se déploient laborieusement, puisque seuls 0,001 % des crédits de paiement ont été utilisés à la fin du mois de septembre.

L'article 42 *septies* augmente le plafond de la fourchette de contribution de l'OFB aux parcs nationaux. Je n'ai pas d'objection, même s'il s'agit d'un jeu à somme nulle : on prend à l'un pour donner aux autres.

L'article 42 *octies* soulève des enjeux plus importants. Il concerne la mise en œuvre du bouclier tarifaire sur le gaz. La hausse du prix du gaz frappe les consommateurs de gaz, mais a aussi des répercussions sur les consommateurs d'électricité. Comme les énergies renouvelables sont appelées en priorité sur le réseau de distribution d'électricité, quand leur production ne suffit plus, il faut recourir à des centrales thermiques à cycle combiné qui utilisent du gaz, ce qui explique que le coût marginal de l'électricité soit élevé lorsque le prix du gaz est élevé. Pour limiter la hausse de la facture des ménages, le Gouvernement a décidé de créer un bouclier tarifaire, pour que les fournisseurs ne répercutent pas les hausses de prix sur le tarif réglementé. Pour aider les fournisseurs, le Gouvernement se réserve la possibilité de diminuer la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) en 2022, mesure dont le coût est estimé à 1,2 milliard d'euros. Si les fournisseurs n'arrivent pas à récupérer les sommes non perçues durant le gel tarifaire, l'article 42 *octies* prévoit que les pertes puissent être compensées par le budget de l'État, sous la forme de charges de service public de l'énergie, par le biais du programme 345. Avant sa budgétisation, le niveau des charges de service public de l'énergie était ajusté automatiquement en fonction des charges réellement constatées. La réforme introduit des charges supplémentaires destinées à protéger les consommateurs. Cet article met en œuvre concrètement ce dispositif. J'émet donc un avis favorable, tout en soulignant que cela ne suffira pas si la hausse des prix du gaz, due notamment à des tensions géopolitiques avec les pays fournisseurs, perdurait.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial des Programme 203 « Infrastructures et services de transports », programme 205 « Affaires maritimes », programme 365 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ».** – Je vous prie d'excuser l'absence, pour des raisons de santé

d'Hervé Maurey, corapporteur des programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes » et 365 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » que je vais vous présenter.

Les investissements dans les infrastructures de transports et le respect des trajectoires fondamentales qui ont été fixées dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) dépendent très largement du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France, l'Afitf. Or, il existe un décalage entre le caractère certain des dépenses pluriannuelles qu'elle porte et la grande volatilité de certaines des recettes qui lui sont affectées, au premier rang desquelles l'écocontribution sur le transport aérien et les amendes radars. Chaque année, c'est à nouveau le cas en 2021 avec le PLFR que l'on examine en ce moment même, l'Afitf doit aller quémander des subsides dans le collectif budgétaire de fin d'année pour compenser l'insuffisance de ses recettes effectives et respecter la trajectoire d'investissement de la LOM. Cette situation n'est à l'évidence pas satisfaisante et doit conduire à réviser le panier de ressources de l'Afitf pour le sécuriser.

Par ailleurs, au cours de nos auditions nous avons été alertés sur une nouvelle fragilité dans les ressources de l'Afitf. Parce qu'elles contestent une évolution de la taxe d'aménagement du territoire, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont refusé de verser à l'Afitf la contribution annuelle de 61 millions d'euros qu'elles lui doivent. L'Afitf est étrangère à ce contentieux entre l'État et les sociétés d'autoroute, et il n'est pas normal qu'elle en fasse les frais et avec elle le financement des infrastructures.

Nous tenons également à souligner qu'il n'est pas dit que les trajectoires de la LOM auraient pu être tenues sans les crédits du plan de relance qui permettent notamment de financer le canal Seine-Nord Europe et la ligne Lyon-Turin. Ces deux opérations n'étaient pas intégrées à la trajectoire fixée par la LOM et leur financement aurait pu conduire à remettre en cause cette dernière.

Si les prévisions de recettes de l'Afitf pour 2022 sont plus prudentes et plus sérieuses que les estimations fantaisistes de la loi de finances pour 2021, nous restons très dubitatifs sur le niveau de recettes attendues de l'écocontribution sur le transport aérien fixé à 91 millions d'euros.

À condition que l'Afitf dispose bien des ressources attendues et grâce aux financements complémentaires alloués en faveur du canal Seine-Nord Europe et de la ligne Lyon-Turin, la trajectoire d'investissement prévue par la LOM devrait pouvoir être respectée en 2022.

Les crédits du programme 203 augmentent de 3 %. Les financements dédiés à l'entretien du réseau routier national poursuivent leur progression et permettront de respecter l'objectif de la LOM, même s'il manque toujours une dizaine de millions d'euros pour les ponts du réseau routier national. La

contribution de l'État à l'exploitation des lignes intercités doit atteindre 300 millions d'euros en 2022, mais son montant effectif dépendra de la nouvelle convention que l'État doit signer avec SNCF Voyageurs. En ce qui concerne le fret ferroviaire, l'État a présenté cette année la stratégie qui doit permettre de doubler sa part modale d'ici à 2030. Elle passe notamment par un maintien des aides à l'exploitation qui avaient été instaurées en 2021. Le PLF 2022 les confirme en effet.

L'Agence de régulation des transports, l'ART, s'est vu confier de nombreuses nouvelles missions ces dernières années. En conséquence, ses effectifs ont augmenté de 62,5 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015 à 102 ETPT en 2022. Pour autant, sa subvention pour charges de service public avait stagné jusqu'en 2021. L'ART doit ainsi puiser chaque année un peu plus dans ses réserves pour financer ses charges de fonctionnement. Cette situation est d'autant moins soutenable que l'agence est exposée à de nombreux contentieux de par ses activités et qu'elle est son propre assureur. La perte d'un conflit lié à un litige pourrait la mettre en grave difficulté. Pour cette raison, nous proposons un amendement qui vise à majorer de 4,6 millions d'euros la subvention de l'ART en 2022 afin de la porter à 18,6 millions d'euros.

Nous avons eu l'occasion de vous le signaler en septembre dernier à l'occasion du point d'étape de notre mission de contrôle, les modalités de financement du réseau ferroviaire nous préoccupent. Premièrement, nous ne sommes pas convaincus que les 2,9 milliards d'euros annuels prévus pour sa régénération soient suffisants au regard des décennies de sous-investissement et de l'ampleur de la tâche à accomplir. Notre inquiétude est même renforcée par de fâcheux antécédents. Par le passé, il est arrivé que l'enveloppe de régénération soit détournée de sa vocation et employée à d'autres fins, notamment pour financer des solutions alternatives à certains produits pour désherber les voies. Nous soulignons d'ailleurs, là encore, que, sans un concours exceptionnel de 4 milliards d'euros de l'État, la trajectoire de régénération aurait volé en éclats dès 2021. Cette aide était indispensable pour répondre à l'urgence, mais elle ne résout en rien les problématiques structurelles du financement du réseau et de la performance du gestionnaire d'infrastructures. L'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau devait jouer ce rôle. Mais, là encore, force est de constater que le bât blesse. Ce contrat, qui vient d'être finalisé après maints et maints reports, ne donne pas de vision stratégique, notamment sur le périmètre du réseau qui, à terme, pourrait rester dans l'escarcelle de SNCF Réseau. Ce point est pourtant majeur pour déterminer l'effort de régénération.

Par ailleurs, nous déplorons qu'aucun financement ne soit prévu aujourd'hui en faveur de la modernisation du réseau. Les programmes de commande centralisée du réseau et de système européen de gestion du trafic ferroviaire – l'*European Rail Traffic Management System* (ERTMS) – présentent des coûts considérables estimés à 15 milliards d'euros pour le premier et à



20 milliards pour le second. Mais ils doivent permettre de générer des gains de performance non moins considérables. Je n'évoquerai pas les nouveaux engagements pris pour renforcer les lignes à grande vitesse (LGV), en contradiction avec les annonces de 2018, et qui ne sont pas financés à ce stade.

En juillet dernier, la Société du Grand Paris (SGP) a annoncé de nouveaux retards dans la mise en service du Grand Paris Express. En octobre, elle a réévalué le coût total du projet de 500 millions d'euros. Après ce nouveau surcoût, le projet est évalué à 36,1 milliards d'euros. Nous espérons ne plus avoir de mauvaises surprises dans le futur, mais les dérives passées en termes de délais comme de coûts nous incitent à la plus grande prudence.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'État reprendra 10 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau. Cette opération constitue la deuxième étape de la décision prise par l'État en 2018 de reprendre 35 milliards de la dette accumulée par le gestionnaire d'infrastructures. L'engagement a été tenu et nous le saluons. Depuis des décennies la dette du gestionnaire d'infrastructures constitue le point noir du système ferroviaire. Elle résulte largement de sous-investissements de l'État dans un contexte de « tout TGV ». Néanmoins, cette mesure ne résoudra pas à elle seule les problématiques de performance du réseau ni même les perspectives financières du gestionnaire d'infrastructures qui demeurent préoccupantes, faute d'une réforme structurelle à la hauteur des enjeux.

Nous en venons enfin au programme 205 « Affaires maritimes », qui joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % outre-mer.

En 2022, les crédits du programme augmentent de plus de 20 %, portés par les premières traductions de la concertation baptisée « Fontenoy du maritime », notamment en matière de formation des officiers navigants, et la création d'un fonds d'intervention maritime doté de 17,5 millions d'euros.

En conclusion, et en dépit des critiques que nous formulons sur le panier de recettes de l'Afitf ou encore le financement du réseau ferré, nous sommes favorables aux crédits des programmes 203, 205 et 355 que nous vous avons présentés, et nous appelons par conséquent à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial du programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».** - Le programme 159 « Expertise,

information géographique et météorologie » regroupe les subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France.

Comme chaque année, du fait des trajectoires de rationalisation budgétaire exigeantes que poursuivent ces trois opérateurs, les crédits du programme 159 doivent baisser de 2 % en 2022 pour tomber à 472 millions d'euros.

Comme j'ai pu le souligner dans le rapport que je vous ai présenté en septembre, les missions de Météo-France deviennent de plus en plus sensibles en raison des conséquences des dérèglements climatiques. Météo-France doit anticiper et améliorer la précision des prévisions des phénomènes météorologiques extrêmes.

Pour cela, l'établissement vient de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de performance dont la mise en œuvre reste néanmoins conditionnée à la stabilisation des moyens et des effectifs de l'opérateur. Je rappelle que, depuis dix ans, Météo-France a conduit d'importantes transformations de son organisation et une rationalisation très profonde de son réseau qui se sont traduites par une réduction de 25 % de ses effectifs, une diminution des deux tiers de ses implantations territoriales et une baisse de près de 20 % de sa subvention pour charges de service public.

En 2019, pour la période 2018-2022, Météo-France a signé un contrat budgétaire avec la direction du budget. S'il se traduit par des trajectoires rigoureuses de diminution d'effectifs et de masse salariale, ce contrat donne de la visibilité budgétaire à l'établissement puisque l'État s'est engagé sur une trajectoire, certes en baisse, de la subvention qu'il verse à Météo-France. Les deux parties ont parfaitement tenu leurs engagements et je considère que les termes du contrat doivent être respectés jusqu'au bout. C'est aussi une question de crédibilité.

Cependant, depuis la signature du contrat, plusieurs nouvelles dépenses ont été imposées à l'opérateur. Elles ont conduit à remettre en cause les équilibres de l'équation budgétaire. Pour cette raison, je proposerai un amendement visant à majorer la subvention de Météo-France pour 2022 du montant de ces dépenses nouvelles, soit 5,8 millions d'euros. Il s'agit, premièrement, de compenser le surcoût de 2 millions d'euros imposé à l'établissement pour la mise en ligne de ses données publiques, d'autant que cette publication permet à la concurrence de se développer ; deuxièmement de financer un dispositif de départ volontaire destiné à accompagner les suppressions d'effectifs demandées à l'opérateur, pour un montant de 2 millions d'euros ; et enfin, troisièmement, de tenir compte des conséquences financières de la décision nécessaire d'étaler partiellement les

suppressions d'effectifs initialement prévues en 2022 sur l'exercice 2023, ce qui représente 1,8 million d'euros.

Le Cerema se trouve quant à lui dans une situation très délicate.

D'une part, il se cherche un avenir qu'il pourrait trouver, à la faveur du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », dans un système de « quasi-régie » conjointe entre l'État et les collectivités locales - ces dernières pourraient passer des commandes directement au Cerema.

D'autre part, ses effectifs et sa subvention pour charges de service public se sont contractés de 20 % depuis 2014. Les efforts de rationalisation conduits par l'établissement depuis 2017 sont profonds. En juin dernier, un rapport commun de l'inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a dressé un constat alarmiste, en des termes très forts, considérant que les trajectoires de diminution des moyens de l'établissement le conduisaient vers une impasse. Le rapport, contesté par les tutelles, évoquait notamment des « injonctions contradictoires » adressées à l'organisme.

Après avoir entendu les différentes parties prenantes au cours de mes auditions, j'ai le sentiment que la nouvelle réduction d'effectifs de 40 ETP prévue dans le cadre du projet de loi de finances 2022 n'est pas soutenable. C'est pourquoi je considère qu'il est nécessaire de l'annuler, et par l'amendement, que je vous propose, de majorer de 2 millions d'euros la subvention pour charges de service public de l'opérateur pour couvrir le coût de cette stabilisation de ses effectifs. Le rapport que j'ai cité évaluait même le besoin à 10 millions. Je souligne que ces dernières années le Cerema a surexécuté, pour des raisons techniques, les diminutions d'ETP qui lui étaient demandées. Or le schéma d'emplois s'applique sur l'exécution de l'année précédente sans qu'il soit ajusté par les efforts complémentaires réalisés par l'établissement. En conséquence, le Céréma se distingue par un effectif réel très nettement inférieur à son plafond d'emploi autorisé en loi de finances.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit « BACEA ». Dans la mesure où il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien vous comprendrez que son équilibre budgétaire est totalement bouleversé depuis 2020, en raison de la chute du trafic aérien.

La crise du transport aérien est sans équivalent historique et la reprise observée en 2021 reste fragile. Selon les dernières projections, le trafic 2021 devrait se situer entre 30 % et 40 % de son niveau de 2019. Pour 2022, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) mise sur un trafic à 67 % de son niveau d'avant la crise. Cette hypothèse semble raisonnable. Un retour du trafic à son niveau de 2019 n'est pas attendu avant au mieux 2024. Déjà

fragiles avant la crise, les compagnies aériennes françaises sont dans une situation délicate. Leurs pertes cumulées ont dépassé les 5,5 milliards d'euros en 2020.

Après s'être effondrées de plus de 60 % en 2020, les recettes du BACEA remontent à la faveur de la reprise du trafic. En 2022, une progression de 38 % est attendue. Cependant, cette hausse trouve également son origine dans une augmentation des redevances de navigation aérienne qui pourrait nuire à l'équilibre financier très précaire des compagnies. En raison du mécanisme de correction, le paradoxe est que la baisse du trafic s'accompagne d'une hausse du coût des redevances. J'ai eu plusieurs échanges avec les compagnies et la DGAC pour tenter de trouver une solution. Il semble que la DGAC prévoit des augmentations moins élevées que ce qui avait été envisagé pour la redevance pour services terminaux, qui concerne les compagnies basées en France, car le trafic intérieur reprend de façon plus vigoureuse que le trafic international.

Les taux de redevances pour 2022 doivent être proposés cette semaine à la Commission européenne. Je note que pour la période de crise, l'Union européenne autorise, de manière exceptionnelle, les États membres à prendre des mesures budgétaires pour éviter des augmentations insoutenables des redevances. J'aimerais que le Gouvernement étudie sérieusement cette possibilité qui est mise en œuvre par l'Espagne.

Pour la première fois depuis 2017, la DGAC va supprimer des effectifs : 76 ETP. Les recrutements de contrôleurs aériens diminuent du fait de la baisse de trafic. Je tiens à rappeler néanmoins que, ces dernières années, les capacités insuffisantes de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) étaient l'une des causes de sa performance très insuffisante. Je constate que les évolutions des effectifs opérationnels de contrôleurs aériens arrivent souvent à contretemps, car cinq années sont nécessaires pour les former. La France est très en retard en Europe pour le contrôle aérien. Le trafic évolue, avec une baisse du trafic d'affaires et une augmentation de la part du trafic de loisir, avec des pics le week-end, ce qui oblige à repositionner les contrôleurs pour y faire face. Des mesures ont été prises. Il faut les soutenir, pour éviter que la France ne soit un facteur de blocage en Europe.

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. Après avoir accumulé les retards et les surcoûts, je me félicite que le programme de modernisation du contrôle aérien dit « 4-Flight » commence enfin à être déployé en 2022, à Reims, et que les dépenses d'investissements dédiées à ces programmes progressent de 7,5 millions d'euros. Cette modernisation est essentielle.

La dette du BACEA va continuer de gonfler en 2022, à cause de la baisse du trafic, pour dépasser les 3 milliards d'euros. Elle devrait continuer d'augmenter au moins jusqu'en 2024.

Je tiens également à souligner qu'à ce stade le PLF 2022 ne comporte aucune mesure visant à compenser les pertes de recettes de taxe d'aéroport et de taxe sur les nuisances sonores aériennes. Je le regrette et j'espère que le Gouvernement proposera des mesures en ce sens. Mieux vaut tard que jamais.

Notamment car il permet 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. Un rapport des inspections générales souligne les efforts en cours.

En ce qui concerne le programme 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », je suis favorable à l'adoption des crédits modifiés par les deux amendements que je vous propose.

En conclusion, j'en viens à l'article 60 rattaché au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » qu'il me revient de vous présenter et que je vous propose d'adopter.

Cet article prévoit de fixer dans la loi les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion en ce qui concerne certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé à être employées pour financer les opérations auxquelles elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. Il s'agit notamment des soldes des recettes de taxe d'aéroport, qui servent à financer les dépenses de sécurité et de sûreté aéroportuaires, des recettes de taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) utilisées pour financer les opérations d'atténuation des nuisances sonores à proximité des aéroports ou, pour les aéroports appartenant à l'État, des sommes perçues pour le financement du service public aéroportuaire.

L'article précise les conditions dans lesquelles ces soldes sont transférés de l'ancien vers le nouvel exploitant de l'aéroport.

Ces dispositions apparaissent nécessaires pour garantir la sécurité juridique de pratiques qui sont appliquées aujourd'hui par l'État et les exploitants d'aéroports.

**M. Arnaud Bazin.** – Je lis que les frais de gestion de la CSPE représentent 13,9 % du montant. Comment expliquer ce niveau élevé ? Doit-on craindre que ce pourcentage augmente avec la baisse de la CSPE ?

Le programme de modernisation du contrôle aérien, qui a connu bien des vicissitudes, avance-t-il ?

**M. Marc Laménie.** – Merci à nos rapporteurs, dont la tâche n'est pas simple... Ma question s'adressera à Stéphane Sautarel. Si la reprise de la

dette de SNCF Réseau, d'un montant de 35 milliards d'euros, semble réglée, la situation de SNCF Réseau n'en demeure pas moins très préoccupante. Y a-t-il à ce sujet des perspectives positives ?

En ce qui concerne la « régénération » du réseau, je souhaiterais savoir ce que recouvre ce terme : s'agit-il seulement des travaux de voies et d'infrastructures ou aussi des ouvrages d'art, ponts, viaducs et tunnels ? Par ailleurs, quels sont les besoins financiers nécessaires en la matière ? Enfin, quel rôle peuvent jouer les collectivités territoriales ?

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Je poserai trois questions, qui s'adressent particulièrement à Christine Lavarde. Au sujet des 2,3 millions d'euros venant renforcer les missions d'intérêt général de l'Office national des forêts (ONF), le fonctionnement est-il couvert par ce montant ? Peut-on rassurer nos communes forestières à cet égard ?

De plus, il me semblait que la somme d'1,9 milliard d'euros, annoncée en faveur des nouvelles technologies dédiées à l'hydrogène, s'ajoutait aux 7 milliards d'euros déjà prévus suite aux annonces faites en septembre 2020. Pourriez-vous préciser ?

Enfin vous déplorez, et on ne peut que partager votre ressenti, la lenteur du déploiement du plan de relance en ce qui concerne MaPrimRénov' et la rénovation thermique. Cette lenteur est-elle due aux problèmes d'approvisionnement en matières premières et aux difficultés rencontrées dans le bâtiment pour recruter du personnel formé ?

**M. Vincent Segouin.** – Je poserai une question à chaque rapporteur. Tout d'abord, nous consacrons aujourd'hui 200 millions d'euros au nucléaire, 4,7 milliards d'euros aux EnR et 600 millions d'euros à l'hydrogène. La filière des EnR est donc toujours privilégiée, mais cela semble contraire à toutes les annonces, présidentielles et gouvernementales.

Ensuite, le contrat de performance entre l'État et la SNCF n'est pas encore signé, et je me demande s'il le sera un jour... Nous continuons donc de compenser ses dettes sans trouver de solution et je m'interroge sur une telle gestion.

Enfin, sur le contrôle aérien, j'ai retenu que la France était devenue un élément bloquant au niveau européen, parce que nous ne parvenons pas à adapter les effectifs aux besoins du trafic. Cette situation pourrait finir par ressembler à celle que connaissent nos ports : je rappelle que l'on débarque aujourd'hui les marchandises à Amsterdam plutôt qu'au Havre, parce que les moyens y sont suffisants et adaptés.

**M. Éric Bocquet.** – Ma question s'adresse à Stéphane Sautarel, qui a fait état du contentieux entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (Afitf), concernant le versement d'une contribution pour un montant de 61 millions d'euros, dont ces sociétés contestent l'évolution. Pourriez-vous préciser sur

quoi porte la contestation ? Le Gouvernement s'exprime-t-il sur le sujet ? Est-ce le fait d'un seul concessionnaire ou sont-ils unanimes ? Je rappelle ici les travaux de la commission d'enquête menée par notre collègue Vincent Delahaye, qui avaient établi que les concessions d'autoroutes seraient rentables dès 2022, avec des bénéfices annuels évalués à 3,1 milliards d'euros par an, soit 350 000 euros par kilomètre et par année...

**M. Roger Karoutchi.** – Le budget de la Société du Grand Paris (SGP) atteint à présent 36,1 milliards d'euros. Dans le cadre d'un rapport, nous avons entendu il y a quelques mois des dirigeants de la SGP, qui s'étaient engagés à la fin des dérapages et des surcoûts. Je rappelle que le projet initial était évalué à environ 22 milliards d'euros, qu'il a connu l'augmentation progressive que nous savons et je prédis tranquillement que la facture finale tournera plutôt aux alentours de 40 milliards d'euros. Nous avons été témoins d'une gestion délirante et je n'ai jamais observé aussi peu de contrôle et de cadrage. J'ignore comment on finira par payer ces surcoûts considérables.

Dans le même temps, la SNCF annonce 1,6 milliard de surcoût pour Éole, et demande aux collectivités locales de payer, les menaçant même d'arrêter les travaux si elles refusaient de le faire ! Et devant l'annonce hallucinante de ce surcoût, je n'entends aucune réaction de la part du ministère des transports, et j'ignore par ailleurs où en est l'intervention auprès du ministère des présidents des conseils départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine, qui se demandent comment gérer ce surcoût. Auriez-vous des éléments de réponse à ce sujet ?

**M. Vincent Delahaye.** – Je faisais partie du groupe de travail sur le Grand Paris Express et je suis toujours favorable à ce que les grands projets d'investissement comme celui-ci, qui apportent une valeur ajoutée à un territoire, puissent être financés en partie par ce territoire, par le biais d'une taxe sur les plus-values immobilières. Vous savez pourtant que je ne suis pas un partisan des impôts et des taxes, mais celle-ci me semble parfaitement justifiée sur le plan économique.

Je remercie Éric Bocquet pour ses commentaires sur la commission d'enquête. Le contentieux dont il est question porte sur l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur l'inflation, les sociétés concessionnaires d'autoroutes considérant que celle-ci devrait être stable, et que son évolution menacerait l'équilibre financier du contrat, ce qui semble aberrant quand on connaît leurs bénéfices. De plus, malgré leurs craintes quant à la récupération du trafic, cette année va s'avérer pour elles exceptionnelle. L'État montre-t-il un peu de fermeté face à ces sociétés ? Je trouve scandaleux qu'elles puissent refuser de verser ces 61 millions à l'Afitf.

Ma troisième question concerne l'autorité de régulation des transports (ART) que nous avons eu l'occasion d'entendre lors de cette commission d'enquête. Je ne suis déjà pas favorable aux amendements qui

augmentent les dépenses, mais 4,6 millions d'euros supplémentaires, qui s'ajoutent aux 2,6 millions d'euros déjà proposés, cela représente une augmentation de 70 % en une seule année ! Malgré le travail de qualité effectué par l'ART, cette hausse semble énorme.

En outre, en ce qui concerne Météo-France, il me semble que lorsque l'on revoit un budget et des effectifs à la baisse, il faut revoir les missions dans le même sens. Or les missions de Météo-France sont trop détaillées. Nous avons besoin d'un organisme qui prévoit les catastrophes et les événements météorologiques importants, mais les usagers devraient payer s'ils souhaitent avoir accès à des informations plus détaillées, sachant que ces détails ne sont pas toujours conformes à la réalité observée...

Enfin, j'aimerais savoir quelles collectivités locales utilisent le Cerema. Dans mon département, je n'en ai jamais entendu parler, et je ne suis pas sûr que ce soit différent ailleurs. Serait-ce vraiment une catastrophe de supprimer cet organisme ?

**M. Michel Canévet.** – Ma première question porte sur l'Afitf : cette agence a-t-elle une utilité quelconque ? D'autre part, je m'interroge sur l'amendement proposé au sujet de l'ART. En effet, des fonds de roulement de six mois pour une institution me paraissent largement suffisants, et il ne me semble pas nécessaire d'augmenter indéfiniment ces fonds et les réserves de ces différentes agences dans lesquelles l'État investit. Si la motivation est l'éventuel contentieux qui pourrait survenir, il vaudrait mieux attendre qu'il advienne plutôt que d'abonder *a priori*.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je ne comprends pas pourquoi la hausse des prix de l'électricité se traduit par une diminution des charges du service public de l'électricité (CSPE). Mon deuxième point concerne le compte d'affectation spéciale FACÉ. Les crédits du plan de relance se déploient très laborieusement et, à la fin du mois de septembre, 0,001 % ont héroïquement été consommés. Le programme est long à être mis en œuvre parce qu'Enedis doit se prononcer sur des projets qui souvent ne relèvent pas de sa compétence.

**Mme Isabelle Briquet.** – Je voudrais commencer par une remarque générale sur Météo-France : les crédits de la mission connaissent une hausse – certes légère –, et pourtant, l'affaiblissement des opérateurs se poursuit et les effectifs du ministère de l'écologie continuent de diminuer. Ainsi, depuis 2018, le ministère a perdu 4 000 ETP, soit une perte de 12 % de ses effectifs. Si 2022 marque un ralentissement de cette baisse, on observe tout de même la suppression de 347 ETP. Parmi les opérateurs les plus touchés, on compte Météo-France, avec 60 ETP supprimés. J'ai bien noté les amendements visant le Cerema et Météo-France, et j'y souscris. Cependant, au vu des conséquences du réchauffement climatique et du lancement du second plan national d'adaptation au changement climatique, les attentes concernant



Météo-France seront grandissantes. Comment gérer cette contradiction entre des moyens largement diminués et des demandes en forte hausse ?

**M. Bernard Delcros.** – Le Gouvernement a annoncé un plan en faveur des petites lignes ferroviaires ; où en est-on de sa mise en œuvre ? Concernant l’Afitf, je m’associe sans réserve à la question posée par Éric Bocquet. Par ailleurs, il semble incroyable que cette agence soit prise en otage entre les sociétés de concessionnaires et l’État.

Enfin, quelles sont les perspectives pour le transport aérien en matière de carburant propre ? Des solutions sont-elles envisagées et si oui, à quelle échéance ?

**M. Jean-Baptiste Blanc.** – Ma question s’adresse à Vincent Capo-Canellas, qui nous annonce que le Cerema se cherche un avenir. J’avais compris que cet avenir pourrait se jouer à travers la mise en œuvre de l’Observatoire national de l’artificialisation des sols, que le Cerema pourrait être l’outil de l’État dans le cadre de la loi Climat, en ce qui concerne la sobriété foncière, pour établir un diagnostic et aider les collectivités locales à appréhender ce sujet qui sera le sujet le plus important pour les territoires dans les années à venir : celui du zéro artificialisation nette (ZAN). Le Cerema ne pourrait-il pas s’inscrire dans ce dispositif et avoir ainsi une utilité et un avenir ? Un budget y est-il consacré ?

**M. Philippe Dominati.** – Je souhaiterais compléter l’intervention du président Karoutchi sur la SGP. La société connaît effectivement des dérapages, mais cela est le cas de tous les grands projets lancés par l’État, tels qu’Éole ou Meteor en Île-de-France. À chaque fois, le chiffrage du projet a été presque multiplié par deux dans sa mise en œuvre et à chaque fois, des retards très importants ont été enregistrés. Par ailleurs, la liaison entre Charles-de-Gaulle (CDG) et Paris, le CDG Express, n’a pas été mentionnée. Son coût est pourtant incertain et le projet même est jugé inutile par un grand nombre d’acteurs, parmi lesquels Air France. De plus, ce projet se fait au détriment du RER B, et il devait être prêt, comme toutes les autres infrastructures, pour les jeux Olympiques (JO) ; autant de retards et de milliards qui s’accumulent, dans une quasi-indifférence et malgré l’urgence. Nous savons que le CDG Express sera structurellement déficitaire et c’est pour cette raison que la liaison n’avait pas été prévue dans le cadre de la création de la SGP. Cela avait d’ailleurs fait l’objet de vifs débats au Sénat. Le projet a finalement été lancé par ordonnance, même si l’on ignore comment il sera financé. Cette situation est préoccupante pour l’Île-de-France, et j’ai parfois l’impression d’être revenu quarante ou cinquante ans en arrière, au temps de la planification et des grands projets. La présidente de la région comme la maire de Paris ont d’autres préoccupations en ce moment... L’État aussi. Et en attendant, les Franciliens peinent, le RER B fonctionne mal, les équipements ne seront prêts qu’après les JO et un trajet avec le CDG Express coûtera plus cher qu’une course en VTC (voiture de transport avec chauffeur).

En ce qui concerne le transport aérien, la situation est presque aussi paradoxale puisque l'État consacre des milliards afin de sauver la compagnie nationale, sans gérer les plateformes aéroportuaires. Qui commande dans ce ministère ? Les entreprises publiques qui ont chacune leur propre politique ou le ministre qui assure un semblant de coordination ?

**M. Gérard Longuet.** – Ma question concerne le schéma de répartition des CSPE. D'après les chiffres qui nous sont présentés, les frais de gestion me semblent particulièrement élevés.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Je répondrai tout d'abord à la question d'Arnaud Bazin sur le contrôle aérien, qui fait référence au programme 4-Flight. J'ai indiqué que ce programme serait déployé à partir du printemps à Reims, et j'ai prévu de me rendre sur place, car, effectivement, les dépenses sont importantes et les délais s'allongent. À la suite du rapport que je vous ai présenté il y a trois ans, des mesures ont été prises qui ont eu des effets insuffisants, et je ne trahis pas de secret en vous confiant que certaines personnes chargées de ces questions m'ont indiqué que mon rapport était toujours d'actualité.

Cependant, les services de navigation aérienne accueillent un nouveau directeur, qui vient du programme européen *Single European Sky Air Traffic Management Research* (SESAR) et semble être l'homme qui convient. Il faut le soutenir, ainsi que la DGAC, afin que soit poursuivi l'effort de rationalisation de ces programmes, et que l'industriel Thalès fasse sa part. Il s'agit de déployer le programme dans cinq centres en-route de la navigation aérienne – Reims, Athis-Mons, Brest, Aix-en-Provence et Bordeaux –, de former des contrôleurs, et d'opérer progressivement la bascule des programmes. La transition s'achèvera en 2026.

Vincent Segouin rappelait que la France créait des blocages en matière de contrôle aérien. De fait, elle compte à elle seule pour 40 % des retards enregistrés en Europe, bien qu'elle ne représente que 30 % du trafic. Ces retards ont de nombreuses conséquences. Tout d'abord, les avions qui nous survolent doivent parfois modifier leurs routes, ce qui entraîne des pertes de redevance et engendre plus d'émissions en rallongeant les distances. À cela s'ajoutent les grèves relativement courantes du centre d'Aix-en-Provence. Les retards désorganisent aussi les compagnies, la chaîne des sous-traitants et tous les services d'escale, et ces perturbations ont un coût. Il faut moderniser les programmes et parvenir à une plus grande agilité sociale afin de placer les contrôleurs au bon moment aux bons endroits. Des efforts ont été menés qui doivent être amplifiés, et nous faisons confiance aux nouvelles équipes.

Un véritable sujet demeure néanmoins. En effet, la DGAC fait tout, se contrôle elle-même, se certifie et se régule, et le désastre est contenu dans cette facilité. La direction souhaite à présent sauver son modèle ; elle a toutes

les cartes en main et si elle n'était pas capable de le faire, il faudrait la démanteler.

En ce qui concerne la question de Vincent Delahaye, qui s'interrogeait sur une possible révision des missions de Météo-France, il me semble malheureusement que la pression s'exerce plutôt dans l'autre sens. On demande à l'établissement de prévoir plus tôt et au plus près. La France compte aujourd'hui l'un des trois premiers services météorologiques au monde et je ne perçois pas de volonté de déclasser ni de casser le réseau plus qu'il ne l'a déjà été. Certains pays ont des systèmes sans réseau, mais ils n'ont ni notre topographie variée ni les particularités climatiques qui lui sont liées. Qui pourrait aujourd'hui assumer de demander à Météo-France de faire moins ?

Les collectivités ont-elles recours au Cerema ? C'est une très bonne question... Le centre pourrait trouver un marché auprès des collectivités et répondre à une demande que le privé ne peut pas toujours satisfaire. Il possède des savoir-faire essentiels, notamment sur les routes, les ponts ou l'adaptation climatique pour les villes. J'ignore, Jean-Baptiste Blanc, si son savoir-faire couvre aussi la sobriété foncière ; il faudrait se pencher sur la question. Néanmoins, le Cerema a divisé le nombre de ses cibles par trois, effectuant un important travail de rationalisation. Tout le monde s'accorde aujourd'hui à dire que le ciblage des missions à la baisse doit cesser. Faut-il conserver cet outil ? Il me semble, pour la puissance publique, il conserve des savoir-faire. Cependant, la question du niveau des moyens demeure.

Isabelle Briquet soulignait la baisse des effectifs de Météo-France. Je n'imagine pas de ne pas donner suite au rapport que je vous ai présenté, et ces baisses sont effectivement importantes. J'é mets toutefois une réserve : l'établissement a signé un contrat avec la direction du budget, et je pense qu'il faut le respecter. Cependant, sur des sujets qui ne sont pas couverts par le contrat nous pouvons compléter les financements, et c'est ce que je propose de faire par voie d'amendement.

En ce qui concerne la question posée par Bernard Delcros, sur la perspective des carburants propres pour le transport aérien, je commencerai par répondre que leur utilisation est efficace et qu'elle a un effet colossal sur la réduction des émissions. De plus, la perspective semble plus tangible que l'hydrogène, qui est un pari et nécessite un saut technologique. Les carburants verts sont une bonne solution. Reste cependant à résoudre la question des filières et l'État se montre faible à ce sujet ; il lui faudrait passer du discours à la pratique.

Je ne résiste pas à un petit commentaire sur le CDG Express, qui n'est pas dans mon programme, mais concerne la desserte de Roissy. Air France n'a pas vu avec faveur la possibilité d'une taxe sur les passagers, mais approuve bien sûr le concept d'une desserte directe entre son aéroport et la capitale ; c'est une question de compétitivité. Je signale également qu'un

arbitrage du Premier ministre a été rendu récemment pour ne pas trop pénaliser le RER B, auquel 500 ou 600 millions des travaux bénéficieront aussi. L'étalement des travaux du CDG Express a été discuté avec la région Île-de-France qui s'est bien fait entendre, même si l'arbitrage rendu n'est pas tout à fait celui qu'elle espérait. Il faut rester vigilant et aller au bout de ce projet dans les meilleures conditions possibles.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial.** – En réponse à Marc Laménie sur la reprise de la dette de la SNCF, je confirme qu'avec les 10 milliards d'euros prévus par le PLF pour 2022, nous répondons à l'engagement de reprise des 35 milliards d'euros. En ce qui concerne les crédits inscrits pour la régénération des lignes, ils s'élèvent à 2,9 milliards d'euros et correspondent à la trajectoire de la LOM telle qu'adoptée en 2019. Cependant, les besoins en termes de régénération s'élèvent plutôt à 4 milliards d'euros par an sur dix ans, soit 40 milliards d'euros. Je réponds au passage à Bernard Delcros sur l'exécution sur les petites lignes qui relèvent de ces crédits de régénération : l'objectif est aujourd'hui rempli à 58 %. J'en profite également pour rappeler que seuls ces crédits de régénération sont ici prévus, alors que les enjeux financiers sont plus larges, qu'il faudrait par ailleurs 15 milliards d'euros pour les commandes centralisées du réseau, afin de passer de 2 200 à 15 postes d'aiguillage, et que 20 milliards d'euros de besoins ne sont pas financés pour l'ERTMS, un système qui permet d'accroître la fréquence des trains sur les réseaux existants, qui existe chez nos voisins européens et sur lequel nous avons un retard très conséquent.

Pour répondre à Vincent Segouin sur le contrat de performance : c'est là le cœur du sujet. La signature de ce contrat ne cesse d'être repoussée. Il vient enfin d'être soumis au conseil d'orientation des infrastructures (COI). Ce contrat n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Il fait l'impasse sur les choix stratégiques, les itinéraires ou les réseaux. Il ne répond ni aux priorités ni au partage de responsabilités entre l'État et les collectivités. Après la reprise de la dette par l'État, une règle a été mise en place pour éviter de nouveaux endettements. Mais si le contrat n'est pas clair, des injonctions contradictoires risquent de persister entre des objectifs mal définis et des moyens limités.

Éric Bocquet et Vincent Delahaye m'ont interrogé sur le contentieux entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Je voudrais d'abord préciser qu'il s'agit bien d'une posture commune à l'ensemble de ces sociétés. Le contentieux oppose donc ces sociétés et l'État, l'État n'étant qu'une victime collatérale. Il porte effectivement sur une indexation de la TAT sur l'inflation, et sur la volonté de l'État que cette augmentation ne se répercute pas sur les péages. D'après mes informations, l'État, et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) en particulier, ont l'intention d'aller au contentieux avec les sociétés

concessionnaires sur ces questions. En attendant, cela crée une incertitude sur le versement des 61 millions d'euros à l'Afitf.

En ce qui concerne la SGP, nous sommes bien entendu inquiets des dérives et des retards. Les 500 millions supplémentaires aujourd'hui affichés pour parvenir à 36,1 milliards d'euros, correspondent à une révision de l'estimation des provisions. Par ailleurs, on observe une structuration de cette société, qui semble un peu mieux répondre aux enjeux, même s'il est permis de rester sévère. Nous avons notamment été frappés, durant les auditions, par une intervention des nouveaux responsables, qui nous ont expliqué qu'ils étaient passés d'une méthode artisanale à une méthode industrielle et, ce, de manière récente... Nous parlons tout de même d'un enjeu de plus de 36 milliards d'euros ! Cela ne manque pas d'inquiéter sur le mode de gestion jusqu'alors en place.

Par ailleurs, en ce qui concerne le financement, un rapport de Gilles Carrez suggérait en 2018 d'accroître de 200 à 250 millions supplémentaires les taxes qui permettent de financer cette opération. Des dispositions adoptées en lois de finances pour 2019 et 2020 ont augmenté le montant des taxes affectées à la société du grand Paris (SGP) sans néanmoins couvrir la totalité des besoins identifiés dans le rapport. En 2022, les taxes affectées à la SGP devraient représenter 800 millions d'euros. La principale source de financement de la SGP reste le recours à l'emprunt. Je ne reviens pas sur la question des retards, qui a été largement développée.

Sur les moyens de l'ART et l'amendement que nous proposons, je commencerai par rappeler que l'agence est passée de 62 à 102 postes entre 2015 et 2022, en lien avec des missions nouvelles confiées par l'État, sa subvention pour charges de service public passant de 11 millions d'euros à 11,4 millions d'euros. Aujourd'hui, le PLF pour 2022 propose d'atteindre 14 millions d'euros, et nous vous proposons de rajouter encore des crédits parce qu'il nous semble nécessaire de garantir ces six mois de fonds de roulement. En effet, l'ART est son propre assureur et des engagements très lourds nécessitent la consolidation de cette autorité indépendante, dont par ailleurs les travaux sont précieux pour le Parlement, afin d'éclairer certains sujets de façon neutre et transparente.

En ce qui concerne l'utilité de l'Afitf, je rappellerai que sa création répondait à une préoccupation structurelle d'« agencification » des services sur laquelle on peut s'interroger, et à un objectif de pluriannualité. Il s'agissait de donner une visibilité aux infrastructures par le financement *via* l'Afitf et les taxes affectées, afin d'assurer les programmes de réalisation des infrastructures que nous attendons tous. On peut aujourd'hui s'interroger quand on considère la difficile stabilité des recettes.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Je reviens sur une erreur qui a fait l'objet de deux questions, et je vous remercie pour votre lecture attentive, qui va nous permettre de la corriger. Sur la répartition des

frais de gestion de la CSPE, il ne s'agit pas de 13,9 %, mais bien de 1,39 %. Malgré tout, ces frais de gestion s'élèvent à 117 millions d'euros, et correspondent à deux grands postes de dépense. D'une part, 67 millions d'euros couvrent les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations, qui assure le rôle de compte bancaire dans l'interface entre la CSPE collectée et les versements faits aux fournisseurs de gaz et d'électricité, et dans les remboursements opérés, notamment pour les électro-intensifs. Ces frais de gestion sont définis par un arrêté, dont le dernier date du 3 juin 2021. D'autre part, des frais de gestion de 62,9 millions d'euros sont versés aux opérateurs, pour la mise en œuvre des dispositifs d'obligation d'achat et de complément de rémunération. Le principal montant revient évidemment à EDF, pour 55 millions d'euros. Ces frais sont encadrés par une délibération de la CRE, dont la dernière date du 27 mai 2021. Dans ces frais de gestion, on retrouve aussi les intérêts, de 1,72 %, qui peuvent être versés aux opérateurs quand les charges prévues sont inférieures aux charges supportées ou, à l'inverse, versés à l'État quand les opérateurs ont reçu plus que ce qu'ils ont supporté. Cette année, seule EDF a perçu 12 millions d'euros d'intérêt. Enfin, Pownext perçoit aussi des frais de gestion, à hauteur de 348 000 euros, au titre de l'émission des garanties d'origine et de leur mise sur le marché.

Sur les questions liées à l'énergie, un amendement vient d'être adopté par les députés et la ventilation change chaque jour. Initialement, 7 milliards d'euros devaient être consacrés à l'hydrogène d'ici 2030 et nous apprenons hier que 2 milliards d'euros supplémentaires y seront consacrés suite à l'annonce du Président de la République. Il faudra que ces 2 milliards d'euros soient repris ailleurs... La ventilation des crédits comme la gouvernance sont floues, alors que nous parlons d'enjeux financiers importants et de secteurs structurants pour la compétitivité de notre pays.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale FACÉ, le président Requier partageait mon constat. Je vais répondre au deuxième volet de sa question, sur l'augmentation des prix de l'électricité et la diminution des CSPE. Le soutien aux EnR prévoit que l'on paye aux acheteurs obligés - EDF et les entreprises locales de distribution - le différentiel entre le prix auquel ils sont contraints d'acheter les EnR et le prix auquel ils auraient fourni la même électricité en s'approvisionnant sur les marchés de gros. Quand ces marchés sont faibles, le différentiel est élevé et dès qu'ils augmentent, le différentiel baisse et les charges supportées par les opérateurs au titre de leur obligation d'achat sont plus faibles. Nous observons donc des mouvements très importants sur les charges 2021 et 2022, car les prix sur les marchés de gros se sont fortement appréciés.

Vincent Segouin faisait remarquer que la filière des EnR semble être privilégiée, mais il faut tenir compte du fait que la très grosse partie de ces charges ne sont pas imputables au gouvernement actuel. Sur les 56 % des charges correspondant aux EnR électriques, 60 % concernent le photovoltaïque, dont la plus grande partie correspond à des contrats

antérieurs au moratoire de 2011. Beaucoup d'argent est donc dépensé, mais il ne s'agit pas tant d'une véritable politique du Gouvernement que de la continuité de l'État dans ses actions.

Enfin, pour répondre à Vanina Paoli-Gagin, l'ONF est un opérateur rattaché à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », d'où proviennent ses financements. Les 2,3 millions d'euros que j'ai évoqués correspondent à une mission complémentaire, une mission d'intérêt général en matière de biodiversité, confiée à l'ONF, et qui se trouve financée par le programme 113, car elle diffère des projets de gestion de la forêt. Cependant, pour les communes forestières, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale, en seconde partie du présent projet de loi de finances.

**M. Claude Raynal, président.** – Je remercie nos trois rapporteurs spéciaux pour ces réponses détaillées. Passons à présent au vote sur les amendements qui vont vous être présentés.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial.** – L'amendement n° II-1 vise à augmenter les crédits de l'ART de 4,6 millions d'euros, pour assurer un équilibre de ses charges qui permettrait d'établir ses ressources à 18,6 millions d'euros, et de stabiliser le fonds de roulement de six mois, au regard des enjeux juridiques à venir. Ce prélèvement s'opérerait à partir de l'action n° 7 « Pilotage, support, audit et évaluations » du programme 217.

*L'amendement n° II-1 est adopté.*

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – L'amendement n° II-3 porte sur le Cerema. J'ai indiqué qu'un rapport de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'environnement et du développement durable concluait à une subvention pour charges de service public trop faible, et au fait que l'établissement était en déséquilibre depuis la fin 2019. Par ailleurs, le Cerema a surexécuté un certain nombre de suppressions de postes et chaque fois, Bercy repart de ce solde à la baisse. Tout le monde convient de la nécessité d'un geste et je vous propose qu'il soit à hauteur de 2 millions d'euros. C'est aussi une façon de faire respecter la voix du Parlement.

L'amendement n° II-2 concerne Météo-France. Un contrat budgétaire a été signé avec la direction du budget et il faut le respecter. Cependant, l'organisme s'est vu contraint d'assumer des dépenses : la mise en ligne et l'accès facilité à un volume considérable de données météorologiques publiques pour 2 millions d'euros ; l'accompagnement des profondes transformations de Météo-France et le dispositif de départ volontaire, pour 2 millions d'euros ; et enfin le schéma d'emplois de l'établissement étalé en 2023 pour 1,8 million. Il faut donc majorer de 5,8 millions d'euros la subvention pour charges de service public de Météo-France.

*Les amendements n° II-2 et n° II-3 sont adoptés.*

**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 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

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

- M. Marc PAPINUTTI, directeur général et responsable du programme 203 « Infrastructures de transports » ;
- Mme Isabelle ANDRIVON, cheffe de service de l'administration générale et de la stratégie ;
- M. Étienne DEREU, sous-directeur SAGS/BCS (budget, contrôle de gestion, et services).

### **Direction des affaires maritimes (DAM)**

- M. Thierry COQUIL, directeur et responsable du programme 205 "Affaires maritimes".

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

- M. Christophe BÉCHU, président du conseil d'administration ;
- Mme Pascale ARNOLD, secrétaire générale adjointe ;
- Mme Hadia BAIZ, stagiaire de l'ENA.

### **Autorité de régulation des transports (ART)**

- M. Bernard ROMAN, président.

### **Société nationale des chemins de fer français (SNCF)**

- M. Laurent TRÉVISANI, directeur général délégué Stratégie finances ;
- M. Pierre HAUSSWALT, directeur de la stratégie ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire.

**Société du Grand Paris (SGP)**

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

**Voies navigables de France (VNF)**

- M. Thierry GUIMBAUD, directeur général ;
- Mme Muriel MOURNETAS, responsable 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/pjlf2022.html>