

N° 792

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

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

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 11b

Écologie, développement et mobilité durables

**(Programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes »  
et 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État »)**

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

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT », 205 « AFFAIRES MARITIMES » ET 355 « CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT » EN 2021 ...</b>	<b>7</b>
1. <i>L'exécution des crédits du programme 203 est affectée par le dispositif de soutien pluriannuel attribué à SNCF Réseau dans le cadre du plan de relance ferroviaire.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Le programme 205 est marqué par une forte sous-consommation de ses crédits dédiés à l'aide exceptionnelle aux ferries .....</i>	<i>12</i>
3. <i>Le programme 355 couvre les charges d'intérêts liées à l'indispensable mais insuffisante reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau .....</i>	<i>15</i>
<b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>17</b>
1. <i>Le panier de recettes volatile de l'AFITF fait peser un risque structurel sur le financement des infrastructures de transport .....</i>	<i>17</i>
2. <i>La régénération des infrastructures ferroviaires est menacée.....</i>	<i>25</i>
3. <i>Les contributions à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) ont été intégrées au programme 203 en 2021 .....</i>	<i>27</i>
4. <i>Des investissements dans l'entretien du réseau routier à conforter pour préserver un patrimoine en péril .....</i>	<i>29</i>
5. <i>Du fait de reports de travaux, les dépenses de la Société du Grand Paris (SGP) ont stagné en 2021 tandis que le coût total du projet a encore été revu à la hausse.....</i>	<i>30</i>
6. <i>Le plan de relance stimule fortement les investissements de Voies navigables de France (VNF) dans la régénération et la modernisation du réseau fluvial .....</i>	<i>32</i>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mise en place du dispositif d'aide exceptionnelle de 4,05 milliards d'euros destiné à soutenir SNCF Réseau dans le financement de la régénération du réseau ferroviaire complique la lisibilité de l'exécution des crédits du programme 203 « infrastructures et services de transport ».
2. Les crédits de fonds de concours constatés en 2021 sur le programme 203 ont augmenté significativement par rapport à 2019. Cette hausse provient notamment des versements effectués par l'AFITF dans le cadre du plan de relance.
3. Alors qu'elle devait rapporter 230 millions d'euros par an à l'agence, les rapporteurs spéciaux notent que, compte tenu de la crise du secteur aérien, « l'écocontribution » sur le transport aérien, n'a toujours pas rapporté le moindre euro à l'AFITF.
4. En conflit avec l'État au sujet de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) ont refusé de payer la contribution de 60 millions d'euros qu'elles doivent à l'AFITF. Les rapporteurs spéciaux estiment que cette situation n'est pas tolérable et que le financement des infrastructures ne saurait faire les frais de ce contentieux entre l'État et les SCA.
5. 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 irréalistes. Ils constatent que leurs craintes se sont malheureusement concrétisées puisque, sans les mesures exceptionnelles prises en fin d'année 2021, les recettes de l'agence auraient été inférieures de plus de 470 millions d'euros aux prévisions initiales.
6. Malgré les mesures exceptionnelles prises dans le cadre de la seconde LFR pour 2021, les ressources de l'AFITF constatées en 2021 ont été inférieures de plus de 220 millions d'euros à celles prévues au budget initial. Les rapporteurs considèrent que ce déficit de recettes récurrent nuit gravement au financement des programmes d'investissements dans les infrastructures nationales.
7. Les rapporteurs spéciaux constatent que ce n'est qu'à la faveur des crédits complémentaires apportés par le plan de relance que la trajectoire d'investissements de la LOM a pu être respectée. Ils déplorent que, après pas moins de huit budgets rectificatifs, l'AFITF a dû revoir sensiblement à la baisse ses dépenses d'investissements au cours de l'année 2021.
8. Les rapporteurs spéciaux soulignent leurs vives préoccupations face à un modèle de financement des infrastructures ferroviaires dans l'impasse. Ils dénoncent les graves insuffisances des engagements de l'État pris dans le cadre du nouveau contrat de performance de SNCF Réseau signé en catimini au début du mois d'avril 2022. Ils appellent à une réforme ambitieuse du modèle de financement du réseau ferroviaire français.

9. Face à l'insuffisance des moyens consacrés à la régénération du réseau, les rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de les compléter, à minima, de 1 milliard d'euros par an pendant dix ans. Dans le même temps, il convient de programmer et de financer les indispensables programmes de modernisation du réseau pour lesquels la France a déjà accumulé un retard confondant et dont le coût global pourrait avoisiner les 35 milliards d'euros.

10. Les rapporteurs spéciaux considèrent que la prorogation des aides à l'exploitation destinées aux opérateurs de fret ferroviaire était absolument indispensable à la relance du secteur. Ils notent qu'elle s'est révélée d'autant plus cruciale en raison de la flambée actuelle des prix de l'énergie. Ils soulignent que l'atteinte de l'objectif de doublement de la part modale ne pourra faire l'impasse sur des investissements de plus de 10 milliards d'euros d'ici 2030.

11. En raison de la crise, la SNCF n'a pas été en mesure de verser, comme le prévoit la réglementation, une part de ses bénéfices récurrents au fonds de concours dédié à financer la régénération des infrastructures. Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette ressource, très sensible à la conjoncture, est une source de fragilité pour le financement de la régénération du réseau. Outre le fait que ce mécanisme induise des relations financières malvenues entre l'opérateur de transport historique et le gestionnaire d'infrastructure, il n'apparaît plus raisonnable de rendre les investissements ferroviaires dépendants de la rentabilité du TGV. Aussi, les rapporteurs spéciaux considèrent-ils qu'il est temps de remettre à plat en profondeur le modèle de financement du réseau.

12. Les rapporteurs spéciaux regrettent que la nouvelle convention d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), signée entre l'État et SNCF Voyageurs, ne prévoie aucun financement pour les nouvelles lignes de trains de nuit dont la réouverture prochaine a été annoncée par le Gouvernement. Ils estiment que, s'agissant des TET, il est « urgent que l'État passe des paroles aux actes ».

13. Le programme 205 « affaires maritimes » est marqué par une forte sous-consommation des crédits votés dans le cadre de la seconde LFR pour 2021 et consacrés à une aide exceptionnelle dédiée à la compagnie *Brittany Ferries*.

14. Si les rapporteurs spéciaux saluent le fait que l'État ait tenu son engagement de reprendre 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau, ils notent que l'effort consenti doit être relativisé puisqu'il n'est que la contrepartie du sous-investissement historique de l'État dans le réseau.

15. Ils considèrent par ailleurs que cette mesure n'est pas une condition suffisante pour assainir structurellement la situation financière du gestionnaire d'infrastructure. Ils appellent de leurs vœux à une réforme profonde du modèle économique du financement des infrastructures ferroviaires et à des efforts significatifs de performance de la part de SNCF Réseau.

---

## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT », 205 « AFFAIRES MARITIMES » ET 355 « CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT » EN 2021

### 1. L'exécution des crédits du programme 203 est affectée par le dispositif de soutien pluriannuel attribué à SNCF Réseau dans le cadre du plan de relance ferroviaire

Le programme 203 a connu **une évolution de périmètre** en 2021. En effet, jusqu'en 2020, **les compensations versées par l'État à SNCF Voyageurs dans le cadre de l'exploitation des services de trains d'équilibre du territoire (TET) étaient portées par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**. Ce dernier ayant été **supprimé** par la loi de finances initiale pour 2021, les crédits qu'il portait sont désormais inscrits à l'action 44-06 « Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire » de l'action 44 « Transports collectifs » du programme 203.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2021, **3 919 millions d'euros d'autorisation d'engagement (AE) et 3 697 millions d'euros de crédits de paiement (CP)** avaient été ouverts sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport ». Principalement en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)<sup>1</sup>, des crédits émanant de fonds de concours alimentent massivement le programme 203.

En tenant compte des crédits évaluatifs de **fonds de concours et d'attributions de produits**, la LFI prévoyait l'ouverture de **6 026 millions d'euros en AE et 5 848 millions d'euros en CP**, en hausses respectives de 9,9 % et 2,3 % par rapport à 2020. L'augmentation significative des AE s'explique d'une part par **l'intégration des dépenses du feu CAS** « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et d'autre part par la progression des **crédits consacrés au domaine ferroviaire**, en particulier l'instauration de 170 millions de crédits supplémentaires destinés à renforcer les aides à l'exploitation dédiées aux opérateurs de fret ferroviaire.

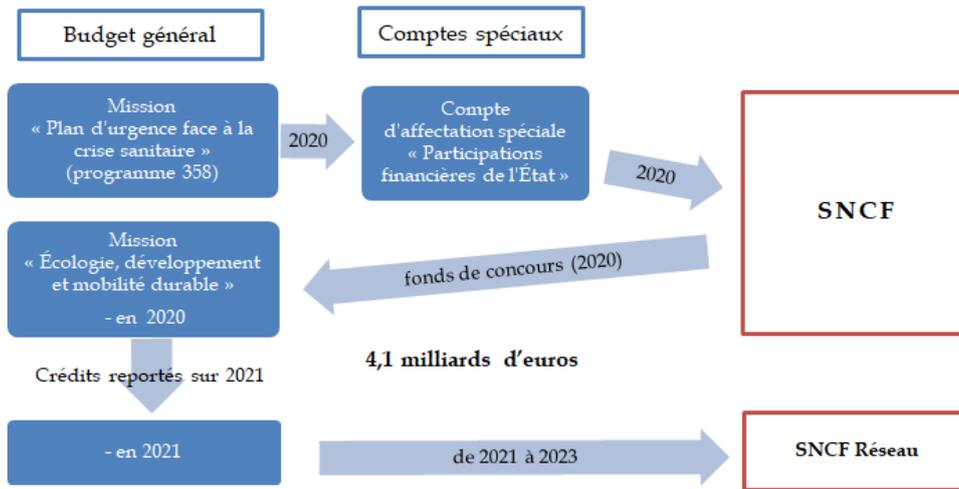
À ces crédits, il convient d'ajouter **d'importants mouvements** intervenus en cours d'exercice, notamment des **reports de crédits massifs de 4,5 milliards d'euros en AE et de 4,4 milliards d'euros en CP**. Ces reports exceptionnels s'expliquent principalement par **le concours de 4,05 milliards d'euros**, décidé dans le cadre du plan de relance ferroviaire et **dédié à financer le programme de régénération du réseau**. Ces crédits, votés en 2020, ont transité par la mission « Plan d'urgence » puis par le CAS « Participations financières de l'État » avant d'être versés à la SNCF qui

---

<sup>1</sup> Et plus marginalement des collectivités locales.

les a elle-même reversés au fonds de concours dédié à financer la régénération du réseau ferroviaire qui abonde le programme 203.

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

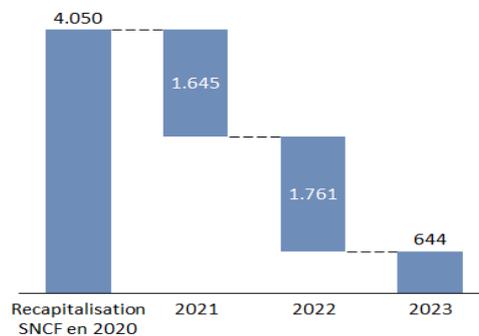


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Ces 4,05 milliards d'euros **doivent être versés à SNCF Réseau de façon échelonnée** sous forme de subventions d'investissement. Le premier versement, pour 1 645 millions d'euros, a été réalisé en février 2021. Un deuxième, pour 1 761 millions d'euros, doit être effectué en 2022 avant que le solde de 644 millions d'euros ne soit acquitté en 2023.

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

(en millions d'euros)



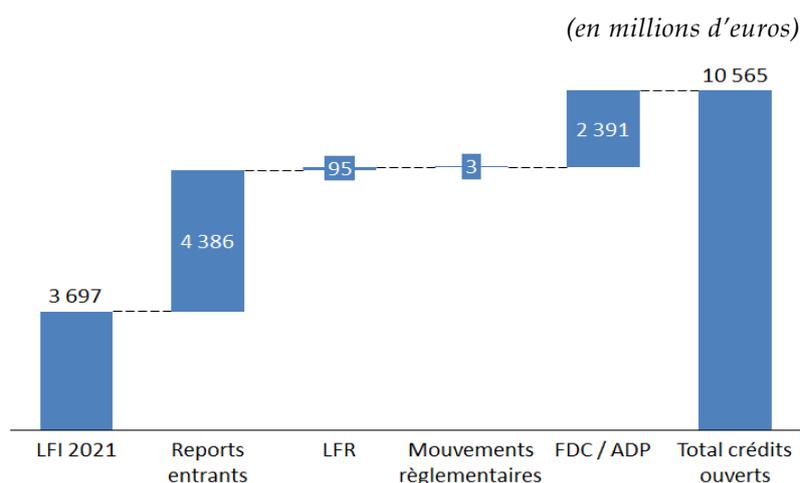
Source : commission des finances du Sénat

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

Enfin, la loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 a conduit globalement à majorer les crédits ouverts sur le programme 203 à hauteur de 94,2 millions d'euros en AE et de 94,9 millions d'euros en CP à travers notamment des ouvertures de **100 millions d'euros** au titre d'une **compensation exceptionnelle des pertes de recettes de l'AFITF**, de 22 millions d'euros consacrés au financement des terminaux du tunnel sous la Manche et de 8 millions d'euros destinés à compenser la baisse des recettes issues de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). En contrepartie, les crédits mis en réserve<sup>1</sup> ont été partiellement annulés à hauteur de 32 millions d'euros en AE et 31 millions d'euros en CP.

Au total, **l'intégralité des crédits ouverts** sur le programme 203 en 2021 s'est ainsi élevée à **12,7 milliards d'euros en AE et 10,6 milliards d'euros en CP**, soit des montants **trois fois supérieurs** au crédits votés en LFI pour 2021. **Ces pratiques peuvent interroger d'un point de vue de la lisibilité budgétaire et du respect du principe d'autorisation parlementaire.**

### Crédits de paiement ouverts en 2021 sur le programme 203



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

<sup>1</sup> Qui s'élevaient à 3,5 % de la dotation initiale en LFI soit 131 millions d'euros en AE et 130 millions d'euros en CP.

En 2021, les crédits effectivement consommés ont représenté 8 070 millions d'euros en AE et 7 750 millions d'euros en CP, en augmentation de 22,8 % et de 31,2 %. Les crédits consommés avaient déjà significativement augmenté en 2020, si bien que, depuis 2019, les hausses représentent 49,0 % en AE et 48,4 % en CP.

La sous-consommation au regard de la totalité des crédits ouverts (63,3 % pour les AE et 73,4 % pour les CP) s'explique principalement par le dispositif mis en place dans le cadre du concours de 4,05 milliards d'euros qui sera versé progressivement à SNCF Réseau.

**Mouvements de CP intervenus en gestion  
pendant l'exercice 2021**

*(en millions d'euros)*

Infrastructures et services de transport	LFI 2021	Reports entrants	LFR	Mouvements réglementaires	FDC / ADP	Total crédits ouverts	Total crédits consommés	Pourcentage d'exécution des crédits
Crédits de paiement	3 697	4 386	95	- 3	2 391	10 565	7 750	73,4 %
Avec retraitement de l'opération de recapitalisation de la SNCF	3 697	336	95	- 3	2 391	6 515	6 150	94,4 %

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

**Évolution des crédits du programme 203  
entre 2020 et 2021**

*(en millions d'euros)*

Programme 203	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Exéc. 2020	LFI 2021 y.c. FDC et ADP	Exéc. 2021	Écart exéc. 2021 / 2020	Écart exéc. 2021 / LFI 2021	Exéc. 2020	LFI 2021 y.c. FDC et ADP	Exéc. 2021	Écart exéc. 2021 / 2020	Écart exéc. 2021 / LFI 2021
01-Routes-développement	868,0	708,2	745,5	- 14,1 %	+ 5,3 %	625,2	721,3	791,5	+ 26,6 %	+ 9,7 %
04-Routes-entretien	866,8	834,8	916,2	+ 5,7 %	+ 9,8 %	802,1	856,0	871,5	+ 8,7 %	+ 1,8 %
41-Ferroviaire	3 604,6	2 904,0	4 629,1	+ 28,4 %	+ 59,4 %	3 460,2	2 915,0	4 587,4	+ 32,6 %	+ 57,4 %
42-Voies navigables	251,4	251,0	247,8	- 1,4 %	- 1,3 %	251,8	251,0	249,6	- 0,9 %	- 0,6 %
43-Ports	190,2	143,6	220,2	+ 15,8 %	+ 53,3 %	137,8	142,6	177,1	+ 28,5 %	+ 24,2 %
44-Transports collectifs	411,0	824,4	911,9	+ 121,9 %	+ 10,6 %	245,8	628,6	697,0	+ 183,6 %	+ 10,9 %
45-Transports combinés	34,9	202,7	190,3	+ 445,3 %	- 6,1 %	34,5	197,7	133,9	+ 288,2 %	- 32,3 %
47-Fonctions support	30,5	42,9	41,1	+ 34,8 %	- 4,2 %	30,0	42,9	40,7	+ 35,7 %	- 5,1 %
50-Transport routier	5,7	6,2	5,7	-	- 8,1 %	5,8	6,5	5,0	- 13,8 %	- 23,1 %
51-Sécurité ferroviaire	31,8	45,0	29,5	- 7,2 %	- 34,4 %	35,3	45,0	56,1	+ 58,9 %	+ 24,7 %
52-Transport aérien	24,4	62,9	32,3	+ 32,4 %	- 48,6 %	30,6	40,9	40,0	+ 30,7 %	- 2,2 %
53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF	250,0	-	100,0	- 60 %	-	250,0	-	100,0	- 60 %	-
<b>TOTAL</b>	<b>6 569,2</b>	<b>6 025,8</b>	<b>8 069,6</b>	<b>+ 22,8 %</b>	<b>+ 33,9 %</b>	<b>5 909,1</b>	<b>5 847,7</b>	<b>7 749,8</b>	<b>+ 31,2 %</b>	<b>+ 32,5 %</b>

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

**Évaluation des fonds de concours  
et attributions de produits du programme 203 en 2021**

*(en millions d'euros)*

<i>Programme 203</i>	<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>Crédits de paiement</i>
01- Routes - développement	1 371,8	1 377,3
04- Routes - entretien	38,1	38,1
41- Ferroviaire	584,9	470,6
42- Voies navigables	3,0	3,0
43- Ports	152,2	71,4
44- Transports collectifs	808,6	376,2
45- Transports combinés	122,5	0,2
47- Fonctions support	3,4	3,1
50- Transport routier	0,6	0,9
51- Sécurité ferroviaire	45,0	50,0
52- Transport aérien	-	-
53- Dotation exceptionnelle à l'AFITF	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3 269,7</b>	<b>2 390,7</b>

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

Les fonds de concours affectés au programme 203 avaient augmenté de façon exceptionnelle en 2020 en raison des 4,05 milliards d'euros destinés à SNCF Réseau. En comparaison des montants constatés en 2019, les crédits de fonds de concours constatés en 2021 sont en augmentation de 39,8 % pour les AE et de 13,7 % pour les CP. Cette hausse s'explique notamment par les **versements effectués par l'AFITF dans le cadre du plan de relance**.

**2. Le programme 205 est marqué par une forte sous-consommation  
de ses crédits dédiés à l'aide exceptionnelle aux ferries**

**155 millions d'euros d'AE et 159 millions d'euros de CP** avaient été **ouverts en LFI** pour 2021 sur le programme 205. Largement abondés<sup>1</sup> par les sommes votées à l'occasion de la quatrième LFR pour 2020, les **reports de**

---

<sup>1</sup> À hauteur de 25 millions d'euros.

crédits sur le programme 205 se sont établis en 2021 au niveau **exceptionnel de 29 millions d'euros**. La **seconde LFR pour 2021 a ouvert de nouveaux crédits** à hauteur de 35,6 millions d'euros en AE et 34,4 millions d'euros en CP au titre de **l'aide exceptionnelle en faveur de la société Brittany Ferries**. La réserve de précaution du programme a quant à elle été entièrement levée afin de financer l'intégralité de cette aide exceptionnelle d'un montant total de 45 millions d'euros.

En 2021, le programme 205 a par ailleurs reçu des fonds de concours à hauteur de 8,9 millions d'euros au titre des remboursements de projets cofinancés par le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et l'agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA). Comme au cours de l'exercice précédents, les attributions de produits ont représenté 2,9 millions d'euros essentiellement liées à la participation des collectivités locales ou des ports à l'entretien du balisage maritime effectué par les services des Phares et Balises.

#### Mouvements de crédits de paiement intervenus en gestion pendant l'exercice 2021

(en millions d'euros)

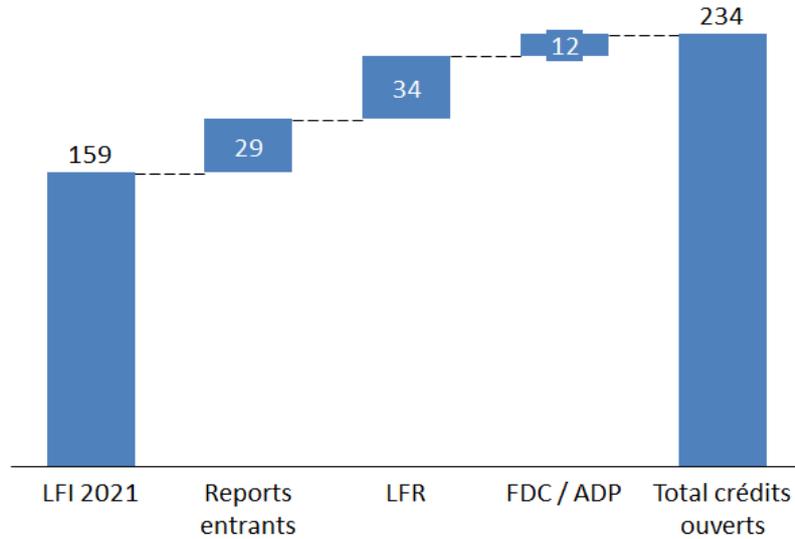
Affaires maritimes	LFI 2021	Reports entrants	LFR	Mouvements réglementaires	FDC/ADP	Total crédits ouverts	Total crédits consommés	Pourcentage d'exécution des crédits
Crédits de paiement	159	29	34	0	12	234	166	70,9 %

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

Le **total des crédits ouverts** sur le programme a ainsi atteint **230 millions d'euros en AE et 234 millions d'euros en CP**, en hausse de respectivement 25,0 % et 23,8 % par rapport à 2020.

La **consommation** des crédits s'est quant à elle élevée à **167 millions d'euros pour les AE et 166 millions d'euros pour les CP**, soit des **taux de consommation de 72,6 % et de 70,9 %**, des niveaux **nettement inférieurs à ceux constatés en 2020** (de 83,9 % et de 84,6 %). La sous-consommation des crédits ouverts en 2021 est encore plus flagrante si on la compare à l'exercice 2019 au cours duquel les taux de consommation s'étaient établis à 99,2 % pour les AE et 97,3 % pour les CP. Elle s'explique essentiellement par la **très faible exécution des crédits consacrés à l'aide exceptionnelle dédiée à la compagnie Brittany Ferries**. Ces crédits ont été massivement reportés sur la gestion 2022.

### Crédits de paiement ouverts en 2021 sur le programme 205



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

### Évolution des crédits du programme 205

(en milliers d'euros)

	Exécution 2020		LFI 2021		Exécution 2021		Variation exécution 2021 / 2020		Variation LFI 2021 / exécution 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Sécurité et sûreté maritimes	37 462	37 279	35 001	35 572	43 393	41 151	+15,8 %	+ 10,4 %	+ 24 %	+ 15,7 %
02- Gens de mer et enseignement maritime	25 876	25 927	26 960	26 658	24 953	25 061	- 3,6 %	- 3,3 %	- 7,4 %	- 6,4 %
03- Flotte de commerce	70 353	70 353	79 506	79 506	76 219	76 097	+ 8,3 %	+ 8,2 %	- 4,1 %	- 4,3 %
04- Action interministérielle de la mer	11 461	17 230	14 673	18 504	11 947	13 744	+ 4,2 %	- 20,2 %	- 18,6 %	- 25,7 %
05- Soutien au programme	9 298	9 118	7 367	7 460	10 451	9 551	+ 12,4 %	+ 4,8 %	+ 41,9 %	+ 28 %
<b>Total programme 205</b>	<b>154 450</b>	<b>159 906</b>	<b>163 507</b>	<b>167 700</b>	<b>166 962</b>	<b>165 704</b>	<b>+ 8,1 %</b>	<b>+ 3,6 %</b>	<b>+ 2,1 %</b>	<b>- 1,2 %</b>

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

L'augmentation des crédits de l'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes » a notamment pour origine le solde d'un contentieux de 4,6 millions d'euros impliquant les centres régionaux opérationnels de

surveillance et de sauvetage (CROSS)<sup>1</sup> ainsi que des opérations imprévues concernant le fonctionnement de l'armement des phares et balises. La hausse des crédits de l'action 03 « Flotte de commerce » s'explique quant à elle par les premiers versements de l'aide exceptionnelle (9,3 millions d'euros) destinée au secteur des ferries.

### **3. Le programme 355 couvre les charges d'intérêts liées à l'indispensable mais insuffisante reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau**

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

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

Dans leur **rapport de mars 2022 sur la situation et les perspectives financières de la SNCF<sup>2</sup>, les rapporteurs spéciaux ont salué le fait que l'État ait tenu l'engagement pris en 2018**. Ils soulignent que **cette reprise était devenue indispensable** pour espérer sortir la SNCF du marasme financier mais également compte-tenu des nouvelles obligations qui découlent de la transformation de SNCF Réseau en société anonyme (SA) le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les rapporteurs spéciaux notent **néanmoins que l'effort consenti par l'État doit être relativisé** dans la mesure où celui-ci constitue la contrepartie de son **sous-investissement historique** dans le réseau ferroviaire.

Dans ce même rapport, les rapporteurs spéciaux estiment par ailleurs, qu'à ce stade, la reprise partielle de sa dette par l'État n'est **pas une condition suffisante pour assainir structurellement la situation financière du gestionnaire d'infrastructure** et pour conjurer la tendance lourde à l'augmentation la dette ferroviaire. **Ils appellent** ainsi de leurs vœux à une **réforme profonde du modèle économique du financement des infrastructures ferroviaires** qui doit passer tant par un engagement renouvelé de l'État que par des efforts significatifs de performance de la part de SNCF Réseau.

---

<sup>1</sup> L'affaire dite « Célacante ».

<sup>2</sup> Comment remettre la SNCF sur rail ? Modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire : il est grand temps d'agir, Rapport d'information n° 570 (2021-2022) de MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL, fait au nom de la commission des finances, 9 mars 2022.

En 2021, le programme 355 a porté les crédits relatifs aux charges d'intérêt résultant de la reprise par l'État de la première tranche de 25 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau. Après l'amortissement de 1,3 milliard d'euros en principal en 2021, la structure des engagements en cours début 2022 figure ci-après. Le taux d'intérêt moyen constaté en 2021 s'est établi à 1,8 %.

**Ventilation par catégorie d'emprunts de la dette de SNCF Réseau reprise  
par l'État (encours résiduels en milliards d'euros début 2022)**

<b>Emprunts à taux fixes (Md €)</b>	20,4	92,6 %
<b>Emprunts à taux variables (Md €)</b>	0,7	3,0 %
<b>Emprunts indexés sur l'inflation (Md €)</b>	1,0	4,4 %
<b>Total</b>	<b>22,0</b>	<b>100 %</b>

*Source : rapport annuel de performances pour 2021*

En 2021, le **coût total pour l'État** généré par la reprise de dette a atteint **2,0 milliards d'euros**. Le remboursement en principal de la dette n'est pas considéré comme une dépense budgétaire mais comme une opération de trésorerie. La **charge financière**, portée par les crédits du programme 355 s'est quant-à-elle élevée à **689 millions d'euros** en 2021 pour une évaluation de 692 millions d'euros en loi de finances initiale.

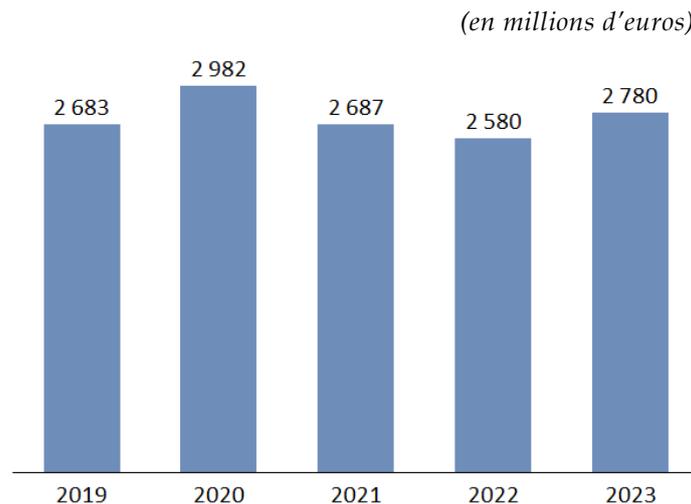
## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### 1. Le panier de recettes volatile de l'AFITF fait peser un risque structurel sur le financement des infrastructures de transport

a) Si le plan de relance a permis de tenir les engagements de la LOM, les recettes beaucoup trop incertaines de l'AFITF sont incompatibles avec les caractères certain, éminent et pluriannuel des dépenses de l'agence

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

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



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

En 2018 comme en 2019, du fait du rendement des recettes provenant des amendes radars, les sommes perçues par l'AFITF avaient été **significativement inférieures aux prévisions initiales**<sup>1</sup>. Pour pallier ce déséquilibre structurel incompatible avec les engagements de dépenses pluriannuels prévus dans la LOM, de nouvelles recettes ont été attribuées à l'AFITF dans le cadre de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, l'une tirée de la baisse du tarif réduit de TICPE dont bénéficie le transport routier de marchandises et l'autre, baptisée « **éco contribution** »

<sup>1</sup> De 205 millions d'euros en 2018 et de 209 millions d'euros en 2019.

**sur le transport aérien, qui était sensée rapporter 230 millions d'euros à l'AFITF dès 2020. Or, et quand bien même la LFI pour 2021 prévoyait encore que l'AFITF perçoive 230 millions d'euros au titre de cette recette, compte-tenu de la crise sans précédent du secteur aérien, les rapporteurs spéciaux observent que l'AFITF n'a toujours pas perçu le moindre euro émanant de cette taxe.**

Au-delà de la sensibilité conjoncturelle très prononcée des recettes d'amendes radars et de « l'éco contribution » sur le transport aérien, l'AFITF s'est vue confrontée à **une autre difficulté inattendue** en 2021. En conflit avec l'État au sujet de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur l'inflation, **les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) ont refusé de payer** la contribution volontaire exceptionnelle qu'elles versent annuellement à l'AFITF et qui devait rapporter 60 millions d'euros à l'agence en 2021.

Les rapporteurs spéciaux estiment que **l'AFITF fait l'objet de dommage collatéral et qu'elle n'a pas à faire les frais de ce contentieux entre l'État et les SCA**. Ils considèrent qu'il n'est pas admissible que le **financement des infrastructures de transport soit pris en otage** de la sorte.

Les recettes de l'AFITF en 2021

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	Exécution 2021	Variation exécution 2021/2020	Variation LFI 2021 / exécution 2021
Taxe d'aménagement du territoire	512	516	472	523	459	567	561	+ 22,2 %	- 1,1 %
Redevance domaniale	331	351	347	357	365	362	336	- 7,9 %	- 7,2 %
Amendes radars	352	409	248	228	167	278	271	+ 62,3 %	- 2,5 %
TICPE	763	1 124	1 028	1 206	1 587	1 285	1 285	- 19,0 %	-
Écocontribution billets d'avion	-	-	-	-	-	230	-	-	- 100 %
Plan de relance autoroutier	100	0	100	60	58	60	-	- 100 %	- 100 %
Produits exceptionnels	-	-	35	89	-	48	-	-	- 100 %
Subvention de l'État	-	-	-	-	250	-	100	-	-
Versements de la mission « Plan de relance » <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	599	-	-
<b>Total</b>	<b>2 058</b>	<b>2 400</b>	<b>2 231</b>	<b>2 462</b>	<b>2 886</b>	<b>2 782</b>	<b>3 152</b>	<b>+ 9,2 %</b>	<b>+ 13,3 %</b>

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

Les rapporteurs spéciaux déplorent que plusieurs des principales recettes de l'AFITF ont un rendement très incertain et volatile, complètement en décalage avec le caractère certain et prévisible des dépenses de l'agence. Cette situation amène l'AFITF à devoir réclamer chaque année des recettes compensatoires dans le cadre du collectif budgétaire de fin de gestion. Ainsi, comme en 2020, via la seconde LFR pour 2021, l'État a d'une part révisé les modalités d'affectation des recettes d'amendes radars afin que l'AFITF puisse percevoir 150 millions d'euros

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

supplémentaires **et, d'autre part, versé une dotation budgétaire exceptionnelle de 100 millions d'euros** à l'agence<sup>1</sup>.

Pour rappel, 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**. 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 que **leurs craintes de l'époque se sont matérialisées** puisque, sans les mesures exceptionnelles prises par le Gouvernement dans le cadre de la seconde LFR pour 2021, **les recettes de l'AFITF auraient été inférieures de plus de 470 millions d'euros** aux prévisions initiales.

Les rapporteurs spéciaux notent que malgré la dotation exceptionnelle de 100 millions d'euros et la modification des conditions d'affectation des recettes d'amendes radars, **les ressources de l'AFITF constatées en 2021 se sont avérées inférieures de plus de 220 millions d'euros** à celles prévues au budget initial de l'agence (3 373 millions d'euros). Ils considèrent que ce déficit de recettes récurrent, dû à l'imprévisibilité du rendement de plusieurs des taxes affectées, **nuît gravement au financement des programmes d'investissements pluriannuels dans les infrastructures qui sont pourtant d'un intérêt primordial** pour le pays.

Les rapporteurs notent par ailleurs qu'en 2021, **les ressources de l'AFITF ont été abondées de 599 millions d'euros de crédits issus de la mission « Plan de relance »** provenant, pour 532 millions d'euros, du programme 362 « Écologie » et, pour 67 millions d'euros, du programme 364 « Cohésion ».

*b) Bien que portées par le plan de relance les dépenses de l'AFITF ont été nettement inférieures aux prévisions initiales*

La **consommation d'AE** de l'AFITF s'est établie à **4 426 millions d'euros en 2021**, soit une hausse très sensible de 41,4 % par rapport à l'exercice 2020. Cette consommation est également supérieure de 1,7 % au montant prévu dans le budget initial de l'agence (4 353 millions d'euros).

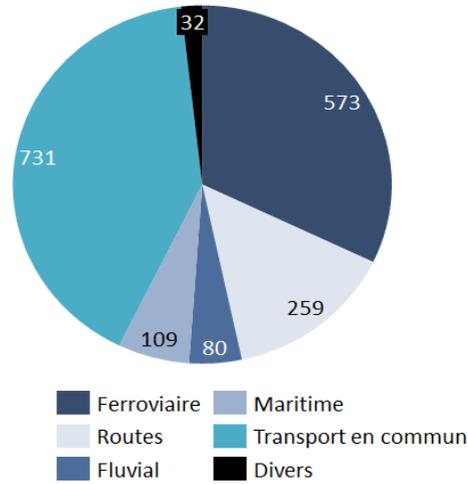
Fin 2021, l'AFITF a engagé 1 783 millions d'euros et dépensé 514 millions d'euros dans le cadre du plan de relance. La répartition de ses crédits par mode est présentée ci-après.

---

<sup>1</sup> Inscrite à l'action 53 « dotation exceptionnelle à l'AFITF » du programme 203.

### Répartition par mode des AE consommées par l'AFITF dans le cadre du plan de relance

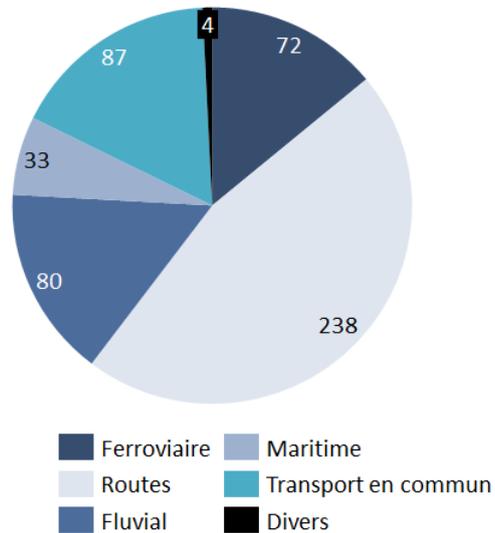
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité 2021 de l'AFITF

### Répartition par mode des CP consommées par l'AFITF dans le cadre du plan de relance

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité 2021 de l'AFITF

Le total des crédits consommés en 2021 par l'AFITF selon les différents modes de transports est présenté dans le tableau suivant :

### Dépenses de l'AFITF par destination en 2021

(en millions d'euros)

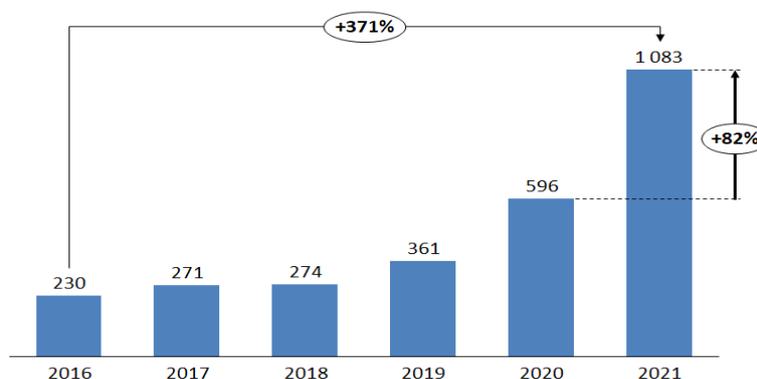
Domaine	AE	%	CP	%
Ferroviaire	1 630	36,8 %	1 305	42,8 %
Routes	1 212	27,4 %	990	32,4 %
Fluvial	197	4,5 %	265	8,7 %
Maritime	132	3,0 %	64	2,1 %
Transports en commun et mobilités actives	183	4,1 %	390	12,8 %
Divers et support	172	3,9 %	36	1,2 %
<b>Totaux</b>	<b>4 426</b>		<b>3 051</b>	

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité de l'AFITF

Les engagements relatifs au transport ferroviaire (1 630 millions d'euros) ont été trois fois plus importants en 2021 qu'en 2020. Par rapport à 2019, ces engagements ont progressé de 52,9 %. Après avoir augmenté de 45 % en 2020, les engagements relatifs au transport routier se sont stabilisés (+ 0,3 %) à 1 212 millions d'euros en 2021.

### Évolution de la consommation d'AE de l'AFITF en faveur des transports en commun et des mobilités actives (2016-2021)

(en millions d'euros)



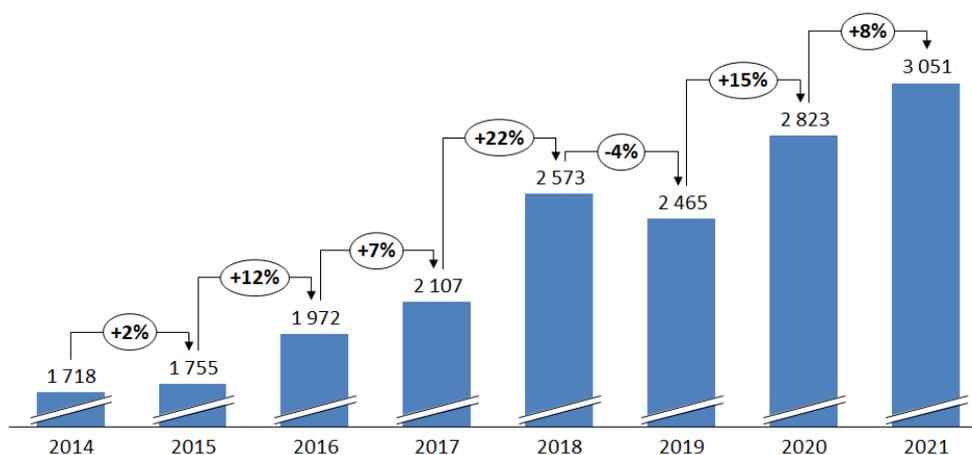
Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité de l'AFITF

Portés par le plan de relance, les engagements relatifs aux transports collectifs en agglomération et aux mobilités actives poursuivent leur forte progression pour s'établir à 1 083 millions d'euros.

La **consommation des CP** en 2021 s'est élevée à **3 051 millions d'euros**, soit un niveau supérieur aux engagements fixés dans la LOM (2 687 millions d'euros). **Les rapporteurs spéciaux constatent néanmoins que ce n'est qu'à la faveur des crédits complémentaires apportés par le plan de relance que la trajectoire d'investissements de la LOM a pu être respectée.** Ils déplorent par ailleurs que, compte tenu du déficit de recettes, **et après pas moins de huit budgets rectificatifs**, ce qui illustre à tel point l'agence manque de visibilité budgétaire, **l'AFITF a dû revoir sensiblement à la baisse ses dépenses d'investissements** au cours de l'année 2021. En effet, **les CP réellement consommés sont inférieurs de près de 340 millions d'euros aux dépenses prévues** dans le budget initial (3 387 millions d'euros).

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

**Les crédits de paiements consommés par l'AFITF de 2014 à 2021 (en millions d'euros)**

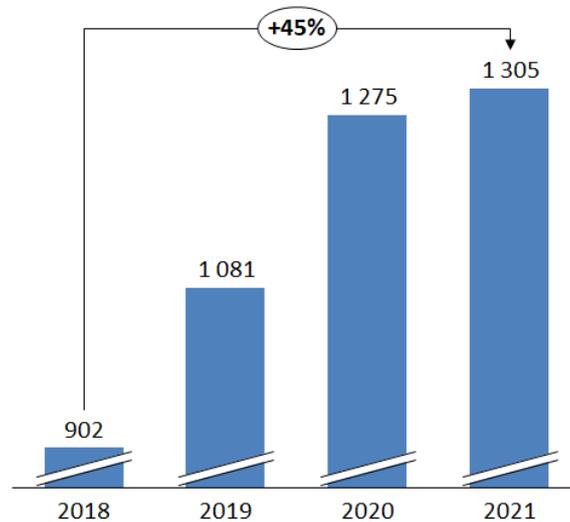


Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité de l'AFITF

Les dépenses en faveur du mode ferroviaire ont poursuivi leur progression en s'établissant à 1 305 millions d'euros, en hausse de 2,4 % par rapport à 2020.

### Évolution de la consommation des CP relatifs au transport ferroviaire entre 2018 et 2021

(en millions d'euros)

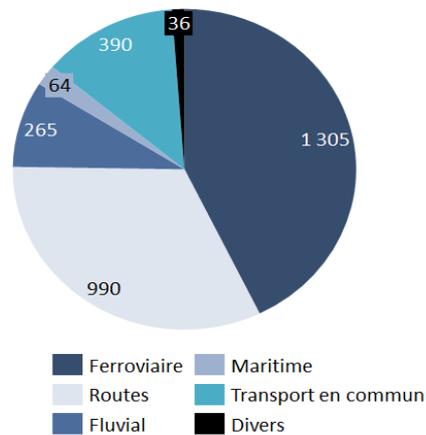


Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité de l'AFITF

Après avoir augmenté de 14 % en 2020, **les dépenses destinées aux infrastructures routières ont diminué de 8,3 % en 2021 pour ne s'établir qu'à 990 millions d'euros, soit un niveau nettement inférieur (de 12,9 %) aux montants prévus dans le budget initial (1 136 millions d'euros).** Quant à eux, **les CP consommés en faveur des transports en commun et des mobilités actives ont nettement accentué leur tendance à la progression (+ 41,3 %) pour s'établir à 390 millions d'euros.**

## Répartition des CP consommés par l'AFITF par destination en 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité de l'AFITF

Après s'être rétractés de 5,7 % en 2020, les restes à payer de l'AFITF se sont accrus de plus de 11 % en 2021 pour atteindre 13,9 milliards d'euros.

### 2. La régénération des infrastructures ferroviaires est menacée

Dans leur rapport de mars 2022 précité, **les rapporteurs spéciaux ont souligné leurs vives préoccupations face à un modèle de financement des infrastructures ferroviaires dans l'impasse** quand bien même le réseau français affiche toujours **un niveau de dégradation inquiétant**. Ils ont notamment dénoncé **les graves insuffisances des engagements de l'État pris dans le cadre du nouveau contrat de performance de SNCF Réseau** signé en catimini au début du mois d'avril 2022. **Aussi, les rapporteurs spéciaux appellent-ils, dans ce même rapport, à une réforme ambitieuse du modèle de financement du réseau ferroviaire français.**

Ils notent **l'insuffisance manifeste des moyens consacrés à la régénération du réseau** qu'il serait nécessaire de compléter, a minima, de **1 milliard d'euros par an pendant dix ans** pour les porter à 3,8 milliards d'euros annuels. Dans le même temps, **il convient de programmer et de financer les indispensables programmes de modernisation du réseau<sup>1</sup> pour lesquels la France a déjà accumulé un retard confondant** et dont le coût global pourrait avoisiner les 35 milliards d'euros.

<sup>1</sup> La commande centralisée du réseau (CCR) et le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS).

En contrepartie, afin d'améliorer la performance des infrastructures ferroviaires, les rapporteurs spéciaux insistent pour que **SNCF Réseau mette enfin en œuvre de véritables gains de productivité.**

En 2021, les concours versés à SNCF Réseau par le programme 203 ont progressé de 28,4 % en AE et de 32,6 % en CP par rapport à 2020. Cette augmentation a pour origine principale le premier versement à SNCF Réseau, à hauteur de 1 645 millions d'euros, des 4 050 millions d'euros prévus dans le cadre du plan de relance ferroviaire. Dans une moindre mesure, cette augmentation s'explique par la hausse du budget relatif aux contrats de plan État-région (CPER), pour 107,5 millions d'euros, ainsi que par la prise en charge par l'État d'une partie des péages dus par les entreprises de fret ferroviaire (à hauteur de 65 millions d'euros).

Ainsi, les crédits de l'action 41 « Ferroviaire » et de l'action 51 « Sécurité ferroviaire » ont été consommés à hauteur de 4 659 millions d'euros pour les AE et 4 643 millions d'euros pour les CP. La consommation de CP relative aux redevances d'accès au réseau versées par l'État au titre de la circulation des trains express régionaux (TER), des trains d'équilibre du territoire (TET) ainsi que de la compensation Fret s'est établie à 2 373 millions d'euros, en baisse de 2,6 % par rapport à 2020. Ces montants représentent 31 % de l'ensemble des crédits du programme 203 et 41 % des crédits d'intervention portés par ce même programme.

Comme en 2020, **la compensation fret a été majorée de 65 millions d'euros** afin que l'État puisse prendre à sa charge une partie des redevances dues par les opérateurs à SNCF Réseau. En annonçant le 13 septembre 2021 sa stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, **le Gouvernement s'est engagé à prolonger les nouvelles aides** à l'exploitation destinées **aux opérateurs de fret ferroviaire**, au moins **jusqu'en 2024**. Le total des aides nouvelles atteint **170 millions d'euros**. Il inclut notamment une aide à l'exploitation des services de wagons isolés ainsi qu'un renforcement de l'aide au transport combiné, dite « aide à la pince ». Ces dernières sont retracées au sein de l'action 45 « Transports combinés » du programme 203 et constituent la principale explication de la hausse de ses crédits en 2021.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que la prorogation de ces aides à l'exploitation était absolument **indispensable à la relance du secteur**. Ils notent qu'elle s'est révélée **d'autant plus cruciale en raison de la flambée actuelle des prix de l'énergie** et autres matières premières. Néanmoins, ils soulignent que **la relance du fret ferroviaire et l'atteinte de l'objectif de doublement de la part modale**, désormais inscrit dans la loi, **ne pourront faire l'impasse sur des investissements ambitieux de plus de 10 milliards d'euros d'ici 2030**. À ce titre, ils **ne peuvent que vivement regretter que, parmi ses nombreuses insuffisances, le nouveau « contrat de contre-performance » de SNCF Réseau soit si peu tourné vers le fret.**

Compte-tenu des effets de la crise sur sa situation financière, **la SNCF n'a pas été en mesure de verser**, comme le prévoit la réglementation depuis 2014, **une part de ses bénéfiques récurrents<sup>1</sup> au fonds de concours dédié à financer la régénération des infrastructures ferroviaire** réalisée par SNCF Réseau. Pour mémoire, en 2020, ce fonds de concours avait été abondé à hauteur de 762 millions d'euros prélevés sur les résultats du groupe.

**Le premier versement (1 645 millions d'euros) au gestionnaire d'infrastructure des 4 050 millions d'euros dégagés dans le cadre du plan de relance ferroviaire** ainsi que 20 millions d'euros prélevés sur les produits de cession du groupe SNCF sont venus abonder de façon exceptionnelle le fonds de concours dédié à participer au financement de la régénération du réseau. **Ce versement a vocation à compenser à SNCF Réseau la baisse de ses ressources provoquée par la crise sanitaire.**

Comme ils ont pu l'exposer dans leur rapport de mars 2022 précité, pour les rapporteurs spéciaux, la ressource constituée d'une partie des bénéfiques récurrents de la SNCF, très sensible à la conjoncture, constitue **une fragilité évidente pour le financement de l'indispensable programme de régénération** du réseau. Outre le fait que ce mécanisme induise **des relations financières malvenues entre l'opérateur de transport historique et le gestionnaire d'infrastructure**, il n'apparaît plus raisonnable aux rapporteurs spéciaux de rendre les investissements dans les infrastructures ferroviaires totalement dépendants des fluctuations de la rentabilité économique de l'activité TGV.

Aussi, tant pour clarifier les rapports entre l'opérateur de transport historique et le gestionnaire d'infrastructure que pour sécuriser le financement de la régénération du réseau, les rapporteurs spéciaux considèrent-ils qu'il est devenu **nécessaire de remettre en cause l'objectif devenu irréaliste d'un autofinancement du secteur ferroviaire**. Cette remise cause devra être mise en œuvre à l'occasion d'une **remise à plat en profondeur du modèle de financement du réseau** ferroviaire national.

### **3. Les contributions à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) ont été intégrées au programme 203 en 2021**

Depuis 2011, l'État est l'autorité organisatrice des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)<sup>2</sup>. À ce titre, il détermine le plan de transport des services dits « intercités ». En contrepartie, il verse chaque année à SNCF Voyageurs des compensations pour financer une partie du déficit d'exploitation de ces lignes ainsi que le programme pluriannuel de maintenance et de régénération de leur matériel roulant. Suite à la réforme des TET engagée en 2015, des lignes d'intérêt local ont été transférées à

---

<sup>1</sup> À hauteur de 60 % depuis la réforme de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

<sup>2</sup> Les « intercités ».

six régions<sup>1</sup>. En contrepartie, et selon des modalités propres à chacune d'elles, l'État s'est engagé à renouveler une partie du matériel roulant et à prendre à sa charge une portion de leur déficit d'exploitation.

Les obligations respectives de l'opérateur ferroviaire et de l'État sont formalisées dans des conventions d'exploitation. La convention 2016-2020, avait été prolongée d'un an par avenant. La nouvelle convention pour la période 2022-2026 a été signée le 17 mars 2022 pour un montant global de 1,73 milliard d'euros. **Les rapporteurs spéciaux regrettent que cette nouvelle convention, qui a pourtant été finalisée avec beaucoup de retard, ne prévoit aucun financement pour les lignes de trains de nuit dont la réouverture prochaine a été annoncée** par le Gouvernement. Comme ils l'ont souligné dans leur rapport de mars 2022, ils estiment que, s'agissant des TET, **il est « urgent que l'État passe des paroles aux actes ».**

Jusqu'en 2020, les compensations versées par l'État à SNCF Voyageurs, mais également celles qui sont prévues pour les régions qui se sont vues transférer des lignes, étaient portées par **le compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**. Ce dernier ayant été **supprimé par la loi de finances initiale pour 2021**, les crédits qu'il portait sont désormais inscrits à **la sous-action 44-06 « Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire »** de l'action 44 « Transports collectifs » du programme 203.

Les dépenses exécutées en 2021 sur la sous-action 44-06 se sont élevées à **311 millions d'euros en AE et 290 millions d'euros en CP**, correspondant à des hausses de 7,1 % et de 4,8 % comparativement aux dépenses constatées en 2020 sur le défunt CAS. **Les engagements conventionnels pris par l'État vis-à-vis des régions** qui ont pris en gestion des lignes se sont élevés à **72 millions d'euros**, en baisse de 6,4 % sur un an.

L'offre ainsi que la fréquentation des lignes de TET ont été affectées par la crise sanitaire. En vertu des dispositions de la convention, SNCF Voyageurs avait demandé à l'État, en fin d'année 2020, une compensation de 48 millions d'euros. Un compromis a abouti à une **prise en charge de l'État à hauteur de 55 % du déficit lié à la crise sanitaire au titre de l'année 2020, soit 26 millions d'euros.**

Après la publication en décembre 2020, en application d'une disposition de la LOM, d'un rapport de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) sur le développement de nouvelles lignes de TET de jour comme de nuit, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'**il est temps que l'État clarifie sa stratégie** sur la question. Ils constatent notamment que **les crédits aujourd'hui dégagés pour le développement des services de trains de nuit annoncé par le Gouvernement ne sont manifestement pas à la hauteur** des enjeux.

---

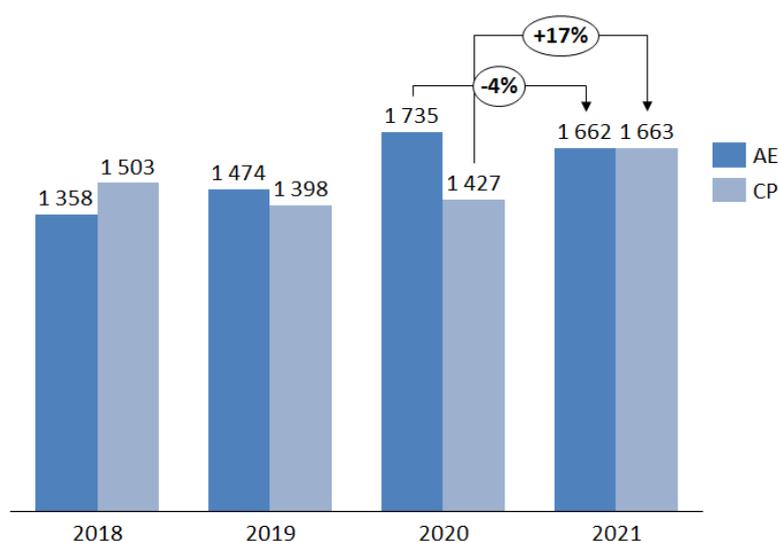
<sup>1</sup> Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie.

#### 4. Des investissements dans l'entretien du réseau routier à conforter pour préserver un patrimoine en péril

Répondant à l'enjeu de son vieillissement préoccupant, l'État a accru, depuis 2015, ses efforts financiers en faveur du réseau routier non concédé. Ainsi, entre 2018 et 2022, le Gouvernement s'est-il engagé à lui consacrer 700 millions d'euros supplémentaires. Dans le cadre de la LOM, un engagement de lui consacrer 31 % de moyens supplémentaires sur la décennie 2018-2027 avait aussi été pris. En hausse entre 2018 et 2020, la **consommation d'AE** consacrées au domaine routier s'est rétractée de 4 % en 2021 pour s'établir à **1 662 millions d'euros**. L'**exécution des CP** ayant été nettement affectée par la crise en 2020, un effet rattrapage très net est observé en 2021 à travers une **progression de 17 %**, à **1 663 millions d'euros**.

##### Évolution de la consommation des AE et CP consacrés à la route (action 01 et 02 du programme 203) entre 2018 et 2021

(en millions d'euros)



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

Les rapporteurs spéciaux notent que 916 millions d'euros d'AE et 872 millions d'euros de CP ont été consacrés à l'entretien du réseau routier non concédé<sup>1</sup>, soit un niveau supérieur aux 850 millions d'euros prévus par la programmation annexée à la LOM. Cette situation s'explique par les crédits déployés par l'AFITF dans le cadre du plan de relance. Cet effort est rendu indispensable par le besoin impérieux de préserver l'intégrité de notre patrimoine routier national. Les rapporteurs soulignent que ces

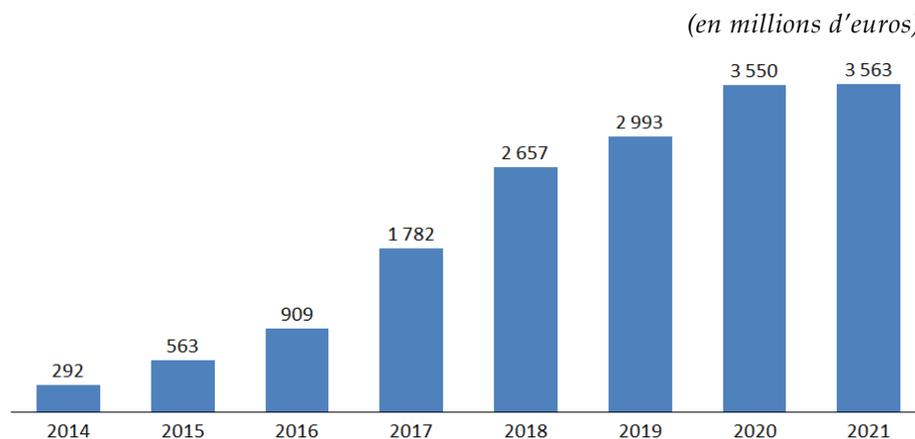
<sup>1</sup> Action 04 « Routes – Entretien ».

**efforts doivent être maintenus et même amplifiés**, notamment à compter de l'année 2023, à partir de laquelle, toujours en vertu de la programmation annexée à la LOM, les investissements doivent dépasser les 930 millions d'euros par an.

#### **5. Du fait de reports de travaux, les dépenses de la Société du Grand Paris (SGP) ont stagné en 2021 tandis que le coût total du projet a encore été revu à la hausse**

Après une augmentation conséquente de 19 % en 2020, **les dépenses de la Société du Grand Paris (SGP) se sont stabilisées (+ 0,4 %)** en 2021 pour s'établir à 3 563 millions d'euros. Le budget initial prévoyait pourtant 4 562 millions d'euros de dépenses. Cette **importante sous-consommation (21 %)** a principalement pour origine des **reports de travaux**.

#### **Évolution de la consommation des CP de la SGP entre 2014 et 2021**



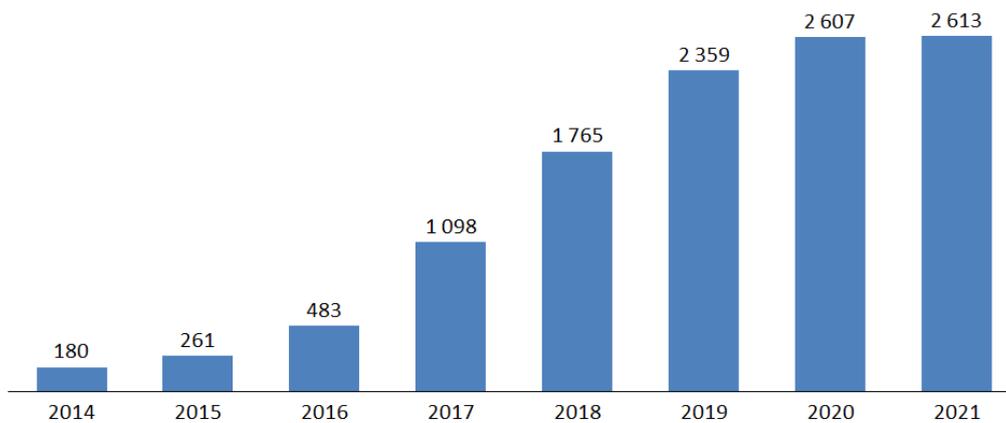
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les **recettes affectées** de la SGP se sont quant-à-elles accrues de 2,4 % en 2021 pour atteindre **764 millions d'euros**. Après avoir contracté plus de 11 milliards d'euros d'emprunts en 2020, la SGP a eu de nouveau recours à plus de **8 milliards d'euros d'emprunts nouveaux** en 2021 portant son **encours de dette à 25,2 milliards d'euros** en fin d'année.

Du fait de la **forte sous-consommation des crédits**, essentiellement liée à des reports de travaux, **les dépenses d'investissement de la SGP ont stagné** en 2021 à un niveau de **2 613 millions d'euros** alors qu'elles auraient dû atteindre **3 390 millions d'euros** d'après les prévisions du budget initial.

### La progression des investissements de la SGP s'est interrompue en 2021

(en millions d'euros)

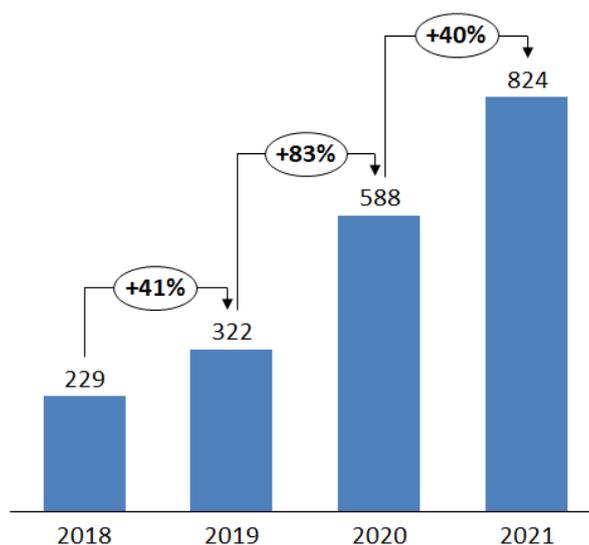


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les dépenses de personnel de la SGP sont passées de 29 millions d'euros en 2018 à 94 millions d'euros en 2021, une hausse qui reflète la nécessaire augmentation des effectifs de l'établissement, le nombre d'ETP ayant à nouveau progressé de 168 en un an.

### Évolution des effectifs de la SGP entre 2018 et 2021

(en ETPT)



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

Les rapporteurs spéciaux ont pris acte que, le 7 octobre 2021, le conseil d'administration de la SGP a annoncé **une nouvelle réévaluation à la hausse du coût total du projet** du Grand Paris Express. Celui-ci est

désormais évalué à **36,1 milliards d'euros**, soit 500 millions d'euros de plus que la dernière estimation. Les rapporteurs spéciaux rappellent qu'en 2017, après la publication du 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>, l'estimation du coût total du projet avait déjà été majorée de plus de 10 milliards d'euros. **Si les rapporteurs spéciaux veulent croire que la dérive des coûts appartient dorénavant au passé, l'historique du projet les incite à la prudence.**

#### **6. Le plan de relance stimule fortement les investissements de Voies navigables de France (VNF) dans la régénération et la modernisation du réseau fluvial**

La subvention pour charges de service public effectivement versée à Voies navigables de France (VNF), a baissé de 2,4 millions d'euros en 2021 pour s'établir à 244 millions d'euros.

En 2021, **les recettes totales de VNF ont augmenté de 19,1 %** pour s'établir à 700 millions d'euros. Cette hausse s'explique par l'augmentation des recettes fléchées issues des **crédits du plan de relance** et des ressources de financements complémentaires émanant de **l'Union européenne<sup>2</sup> et des collectivités locales.**

Sensibles à la conjoncture, **les ressources propres de VNF se sont partiellement redressées** en 2021 (+ 9,4 %) pour atteindre **59,5 millions d'euros**. Elles restent néanmoins **inférieures de 8,9 % à leur niveau de 2019**. À 10,1 millions d'euros, **les péages progressent de 26 %** en un an tout en **restant nettement inférieurs à leur niveau de 2019** (14,8 millions d'euros). Les redevances domaniales se sont quant à elles rétablies en franchissant la barre des 35 millions d'euros.

À 126,2 millions d'euros, le rendement de la redevance hydraulique est identique à son niveau de 2020 et conforme aux prévisions du budget initial.

Après avoir fortement augmenté en 2020, **la subvention versée à VNF par l'AFITF** pour régénérer et moderniser le réseau fluvial s'est **stabilisée à 114 millions d'euros**, soit **un montant légèrement supérieur au niveau prévu par la LOM** et confirmé dans le contrat de performance signé au mois d'avril 2021.

---

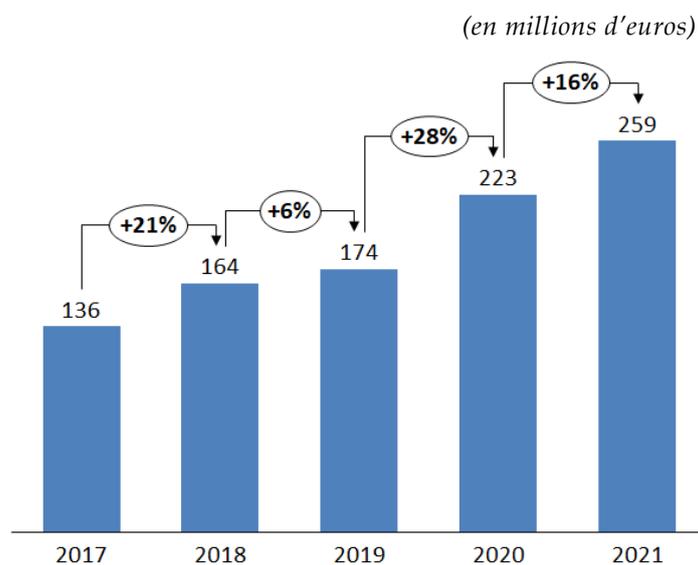
<sup>1</sup> Rapport d'information de MM. Arnaud BAZIN, Vincent CAPO-CANELLAS, Emmanuel CAPUS, Philippe DALLIER, Vincent DELAHAYE, Philippe DOMINATI, Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Roger KAROUTCHI, Mme Christine LAVARDE, MM. Sébastien MEURANT, Jean-Claude REQUIER, Pascal SAVOLDELLI et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN,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

<sup>2</sup> Dont 29,6 millions d'euros de crédits européens dans le cadre du projet Seine-Escaut.

L'exercice 2021 a été marqué par les concours apportés à VNF dans le cadre du **plan de relance** afin d'accélérer les investissements dans les infrastructures fluviales. Également versés par l'AFITF, ces concours se sont élevés à **80 millions d'euros en 2021 sur un total de 175 millions d'euros** de crédits qui doivent être consommés d'ici 2023.

**Les rapporteurs spéciaux ont déjà eu l'occasion de se féliciter de ces nouveaux financements nécessaires.** Ils sont **satisfaits que ces financements trouvent à se concrétiser** et suivront attentivement l'affectation du reste de l'enveloppe. Ils analyseront aussi les résultats de ces investissements en termes de régénération et de modernisation d'un réseau fluvial dont l'état de dégradation suscite toujours leurs inquiétudes.

### Trajectoire des dépenses d'investissements de VNF entre 2017 et 2021



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

Après une augmentation significative de 28 % en 2020, **le montant des investissements a ainsi atteint un niveau inédit de 258,5 millions d'euros en 2021**, soit une nouvelle hausse de 16 % en un an.

**Les rapporteurs spéciaux se félicitent de la hausse des dépenses d'investissement** depuis 2017. Ils notent que, depuis 2020, leur niveau annuel a dépassé le seuil de 190 millions d'euros fixé par la LOM. **Cet effort sans précédent de régénération et de modernisation du réseau fluvial doit nécessairement être poursuivi** sur la durée compte-tenu de l'état de dégradation avancé de ce patrimoine national.