

... le projet de loi de finances pour 2026

MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » - TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES : PROGRAMMES 203 ET 205

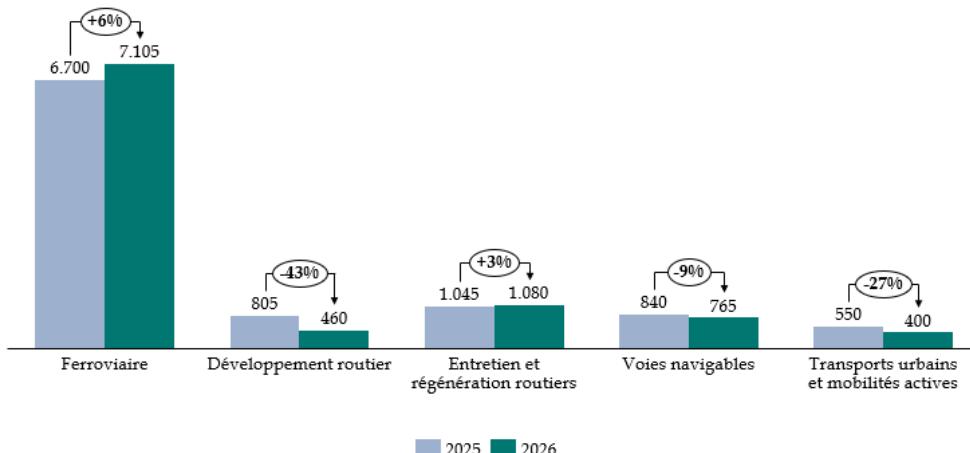
Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE Sénatrice de Paris, rapporteure spéciale, et M. Hervé MAUREY, Sénateur de l'Eure, rapporteur spécial.

1. EN 2026, AUCUNE TRADUCTION CONCRÈTE DE LA CONFÉRENCE DE FINANCEMENT DES MOBILITÉS ET DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT TOUT JUSTE STABILISÉS EN VALEUR

1. Malgré les besoins identifiés, les dépenses de l'État dans les infrastructures de transports ne progresseront pas en 2026

Tous financeurs confondus¹, y compris la SNCF, les dépenses transitant par le programme 203 « Infrastructures et services de transports » ou directement versées par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), dans les secteurs ferroviaire, routier, fluvial et des transports en commun urbains et des mobilités actives, devraient représenter environ **10 milliards d'euros** en 2026. Ce montant est **stable en valeur** par rapport à 2025², ce qui équivaut à une légère **diminution en volume** en raison des incidences de l'inflation sur le coût des travaux. Pour leur part, les dépenses de la société des grands projets (SGP), essentiellement pour les infrastructures du Grand Paris express, représentent environ 5 milliards d'euros.

Dépenses³ du programme 203 et du budget de l'AFITF dans les secteurs ferroviaire, routier, fluvial et des transports en commun et mobilités actives
(en millions d'euros)



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

¹ Et hors société des grands projets (SGP).

² Au regard des crédits prévus par le présent PLF sur le programme 203 ainsi que du budget prévisionnel de l'AFITF pour 2026.

³ En crédits de paiement.

Dans le détail, grâce à la contribution de la SNCF, les dépenses consacrées au secteur ferroviaire progresseraient de plus de 400 millions d'euros, soit un rythme significativement supérieur à l'inflation. Les dépenses relatives à l'entretien et à la régénération du réseau routier national non concédé progresseraient quant-à-elles à un rythme légèrement supérieur à l'inflation. Inversement, les dépenses pour de nouvelles infrastructures routières ou encore en faveur des transports en communs urbains et des mobilités actives connaîtraient des diminutions. Sur ces montants, la contribution directe de l'État représente environ 8,2 milliards d'euros, un montant stable en valeur entre 2025 et 2026, soit là encore une légère diminution en volume¹.

La conférence de financement des mobilités dite « Ambition France transports », qui s'est tenue au cours du premier semestre 2025, a fait le constat que les infrastructures du réseau ferroviaire, du réseau routier national non concédé et du réseau fluvial avaient accumulées des dettes grises respectives de 60, 2,4 et 1,1 milliard d'euros. Elle en a conclu que, pour la période 2026-2031, il serait nécessaire d'augmenter de 3 milliards d'euros par an les investissements dans ces infrastructures afin d'enrayer leur dégradation : 1,5 milliard d'euros pour le réseau ferroviaire, 1 milliard d'euros pour le réseau routier et 500 millions d'euros pour les infrastructures de fret ferroviaire et fluvial. À l'exception près des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferré dont l'augmentation s'explique par les efforts financiers exigés de la SNCF, les rapporteurs observent que ces recommandations ne sont pas satisfaites dans le présent projet de loi de finances (PLF) qui se caractérise de manière générale par la reconduction en euros courants des crédits 2025.

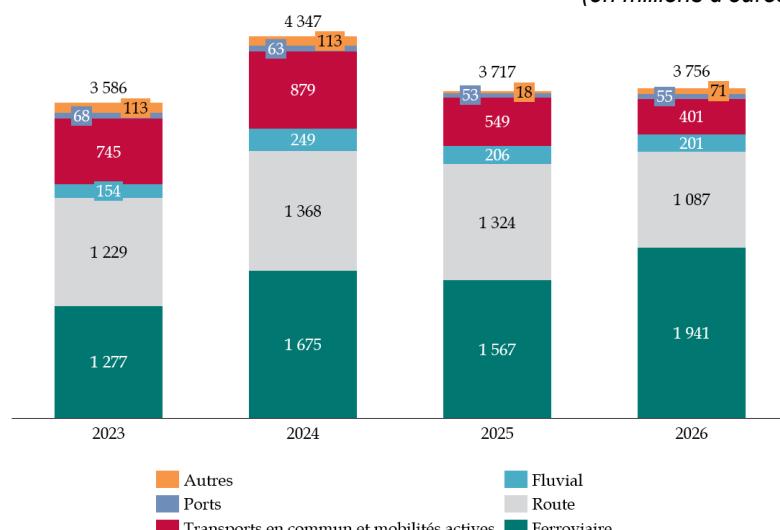
2. Après une baisse substantielle en 2025, le budget de l'AFITF devrait se stabiliser en 2026

Pour tenir compte du tarissement des moyens qui étaient alloués chaque année à l'AFITF dans le cadre du plan de relance et de la baisse des recettes du contrôle automatisé de la circulation, le présent PLF prévoit de majorer de 400 millions d'euros l'affectation à l'agence d'une part du produit de l'accise sur les carburants². Cette évolution doit permettre de stabiliser en valeur le budget de l'AFITF. Les rapporteurs rappellent qu'en 2025, dans le cadre des efforts visant à reprendre le contrôle des finances publiques, les moyens de l'AFITF avaient été substantiellement réduits.

Le budget prévisionnel 2026 de l'agence se traduirait par une augmentation des investissements ferroviaires de 375 millions d'euros. Les crédits alloués au développement de nouvelles infrastructures routières seraient quant à eux en nette baisse, de même que la contribution de l'État aux contrats de plan État-régions (CPER) qui diminuerait de 354 millions d'euros. Du fait des contraintes budgétaires de l'État comme des régions, les rapporteurs observent que la mise en œuvre de nombreux projets des volets transports des CPER est sensiblement ralentie.

Déclinaison des crédits de paiement du budget de l'AFITF depuis 2023

(en millions d'euros)



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

¹ Les autres financements proviennent de fonds de concours principalement versés par la SNCF et les collectivités.

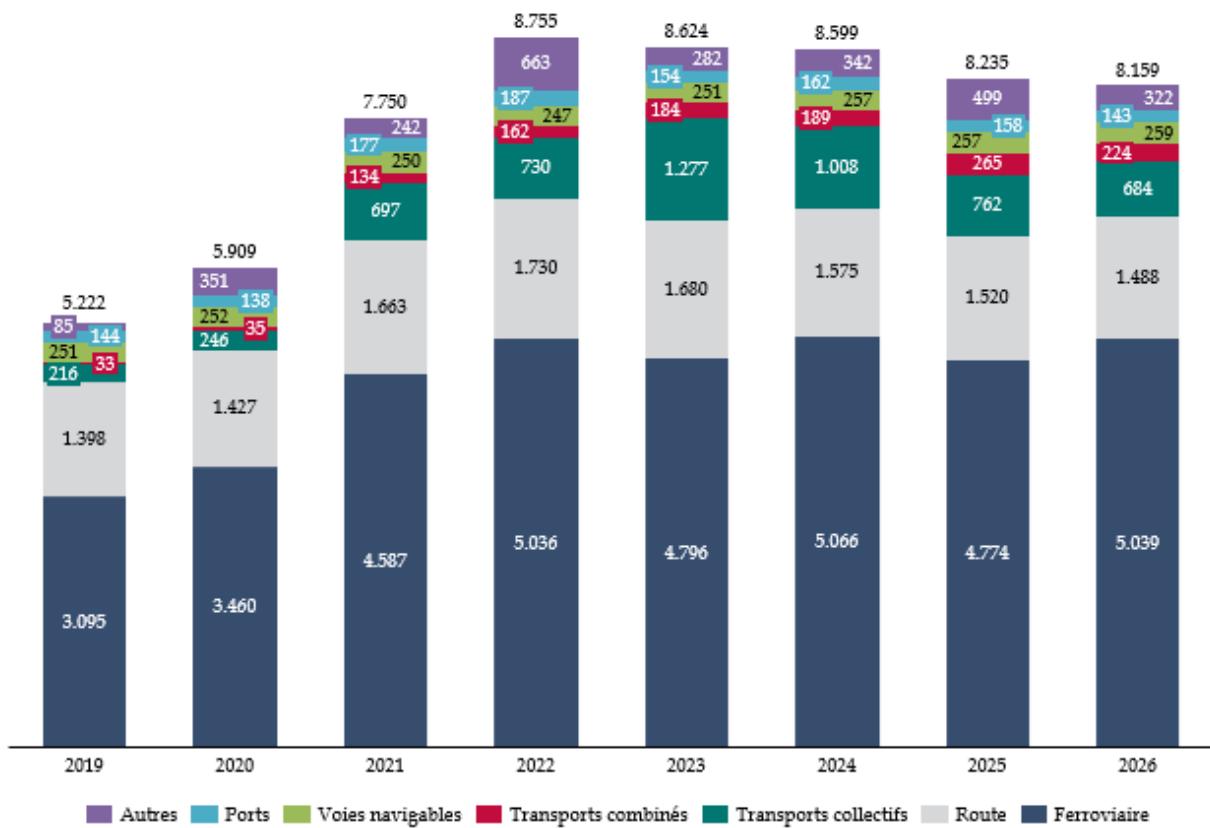
² L'ancienne TICPE.

3. Une nouvelle reconduction en euros courants des crédits du programme 203

De façon générale, **comme en 2025, les crédits du programme 203 sont reconduits en euros courants**, c'est-à-dire stabilisés en valeur, ce qui revient en réalité à **une légère diminution en volume** du fait de l'inflation. En 2026, le total des crédits susceptibles d'être ouverts sur le programme 203, en intégrant les fonds de concours, pourrait atteindre 9,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **8,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Si une **augmentation** est constatée s'agissant des AE, due à un contrat de **location de matériel roulant dédié aux trains de nuit** domestiques, le **montant des CP serait en diminution de 0,9 %**.

Répartition du total des crédits de paiement¹ ouverts sur le programme 203 (2019-2026)

(en millions d'euros)



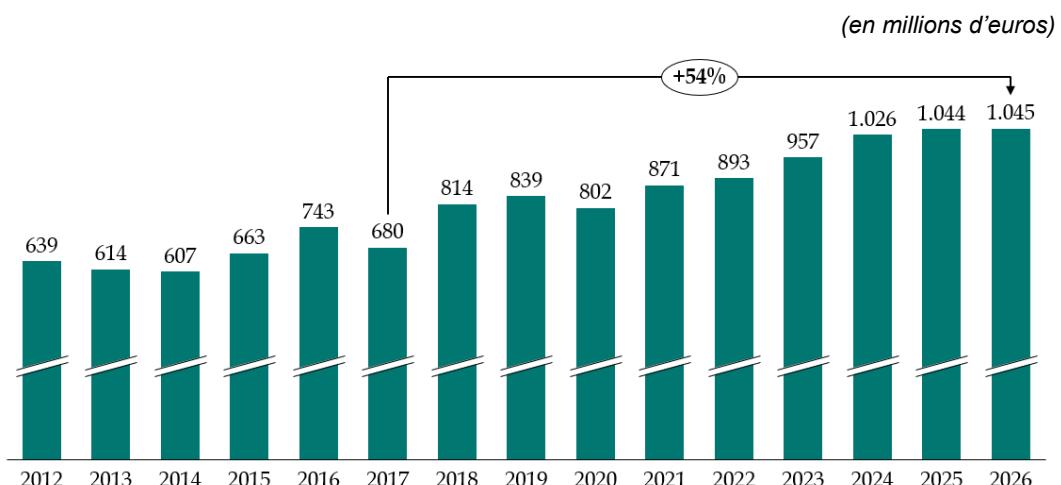
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Dans le détail, s'agissant des CP, **les crédits budgétaires sur le programme 203 augmentent de 5 %** principalement du fait de **l'augmentation du coût des péages ferroviaires** acquittés par l'État tandis que **les crédits de fonds de concours diminueront**, en particulier en raison de la **baisse des sommes allouées par l'AFITF aux projets de nouvelles infrastructures routières**.

Notoirement insuffisants pour enrayer la spirale de dégradation du réseau routier national non concédé, les crédits prévus par le programme 203 pour son entretien et sa régénération stagnent.

¹ Y compris fonds de concours.

Évolution des crédits de paiement consacrés à l'entretien et de la régénération du réseau routier national (2012-2026)



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

Les rapporteurs regrettent par ailleurs que **les crédits actuellement consacrés à l'entretien et aux réparations des ouvrages d'art** du réseau routier national non concédé (122 millions d'euros en 2025, et un montant comparable prévu pour 2026) sont encore très éloignés des objectifs recommandés par la loi d'orientation des mobilités¹ (170 millions d'euros par an sur la période 2023-2027 puis 200 millions d'euros à compter de 2028) et la conférence Ambition France transports (163 millions d'euros par an en 2026 et 247 millions d'euros à l'horizon 2032).

Comme il s'y était engagé, à compter de 2026, et pour une durée de 20 ans, l'État contribuera à hauteur de 20 millions d'euros par an au régime conventionnel de pénibilité des dockers. En contrepartie, les subventions visant à contribuer au financement du dragage des ports ont été diminuées, tout particulièrement pour Haropa² port, le port fluvio-maritime de la Seine.

2. ENCORE LIMITÉE ET FINANCIÉE PAR LA SNCF, L'AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE COMMENCE NÉANMOINS À SE MATÉRIALISER

Après les constats notamment établis dans un rapport d'information de mars 2022³ des rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, en février 2023, la première ministre de l'époque avait pris l'engagement de majorer **les investissements dans le réseau ferroviaire de 1,5 milliard d'euros par an à l'horizon 2028** (1 milliard d'euros pour la régénération des infrastructures et 500 millions d'euros pour financer les programmes de modernisation du réseau ferroviaire sur lesquels la France a accumulé un retard considérable). Objets d'un **large consensus**, ces besoins ont été **réaffirmé par la conférence de financement des mobilités**.

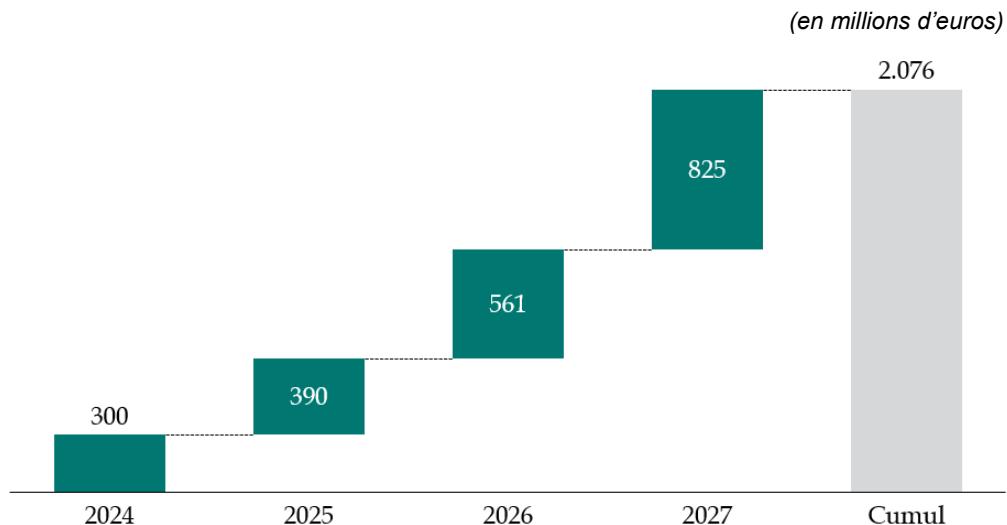
À la demande de l'État, pour la période 2024-2027, la SNCF s'est engagée à financer à elle seule **les premières marches** de cette montée en puissance progressive des investissements dans le réseau. Cet effort se traduit par des **versements complémentaires** de l'entreprise ferroviaire publique **au fonds de concours** dédié à la régénération et à la modernisation des infrastructures ferroviaires. L'effort financier consenti par la SNCF sur la période représente **2,1 milliards d'euros**.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Pour Le-Havre, Rouen et Paris.

³ 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.

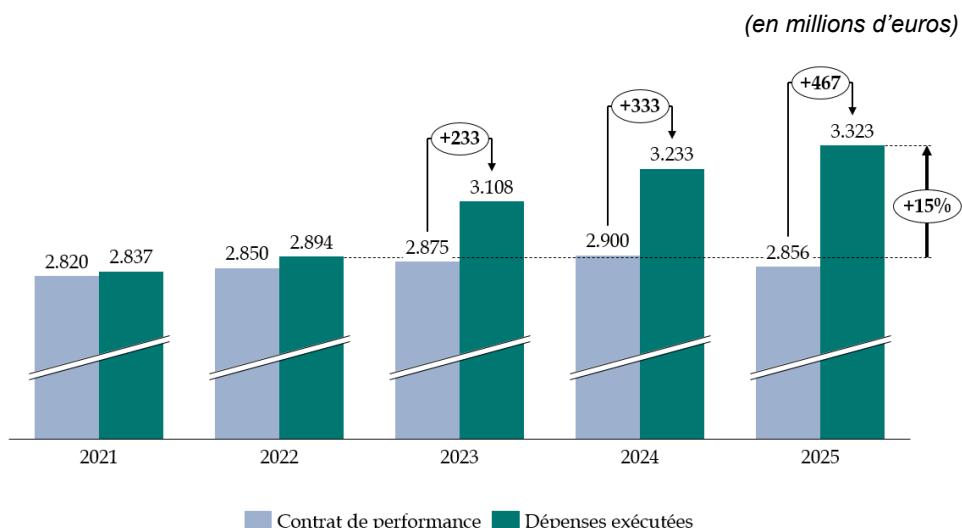
Efforts financiers consentis par la SNCF pour augmenter les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire (2024-2027)



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

À la faveur de ces financements complémentaires apportés par la SNCF, **la trajectoire de montée en puissance progressive des investissements** dans les infrastructures ferroviaires existantes a été **amorcée** même si à ce jour, les **premiers pas** réalisés restent encore **modestes** sur le chemin qui doit conduire aux 1,5 milliard d'euros annuels visés en 2028.

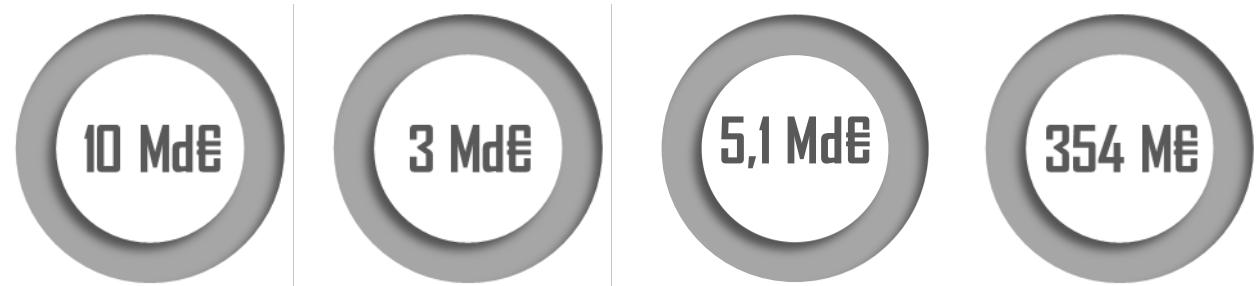
Comparaison entre la trajectoire de financement de la régénération¹ du réseau prévu par le contrat de performance de SNCF Réseau et les dépenses réellement exécutées (2021-2025)



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

À partir de 2028, la SNCF s'est par ailleurs engagée à financer 500 millions d'euros sur les 1,5 milliard d'euros annuels d'investissements supplémentaires dans le réseau. À cette échéance, il sera ainsi nécessaire de trouver des sources de financement complémentaires. La concurrence sur le segment des trains à grande vitesse (TGV) pourrait conduire à augmenter les recettes de péages de SNCF Réseau. En outre, la conférence Ambition France transports a envisagé un financement via le mécanisme des certificats d'économie d'énergie (CEE). Cependant, ces pistes ne permettront pas de dégager le milliard d'euros de ressources nécessaires. Quand bien même à l'expiration des principales concessions autoroutières, au cours de la décennie 2030, l'affectation d'une part du produit des péages autoroutiers semble une piste très prometteuse, **les modalités de financement de ce milliard d'euros** dans l'intervalle, à compter de 2028, **demeurent encore à ce jour un véritable impensé**.

¹ Montants consacrés au programme de modernisation CCR inclus.



de crédits consacrés aux transports sur le programme 203 et le budget de l'AFITF

supplémentaires nécessaires tous les ans dans les infrastructures de transports existantes

de dépenses prévisionnelles de la Société des grands projets (SGP) en 2026

de réduction des contributions de l'État aux volets transports des CPER en 2026

3. LA SGP INVESTIT PROGRESSIVEMENT LE CHAMP DES SERM

Au-delà du Grand Paris express (GPE), depuis 2024, **la SGP a élargi ses missions à l'accompagnement des projets de SERM**. À ce jour, **les moyens de l'établissement restent cependant quasi exclusivement consacrés à la livraison des lignes du projet de GPE**. Ainsi, depuis 2024, les dépenses annuelles de la SGP s'élèvent-elles à environ 5 milliards d'euros dont 96 % à 98 % concernent le GPE. Le budget prévisionnel pour 2026 prévoit des dépenses de **5,1 milliards d'euros**.

Sous-dimensionnés à l'origine, **les effectifs de la SGP avaient progressivement augmenté jusqu'à dépasser le millier d'ETPT** au début des années 2020. Par la suite, au fur et à mesure de la livraison des différentes lignes du GPE, **les effectifs devaient décroître**. Cependant, **la nouvelle mission confiée à la SGP d'accompagnement des SERM a bouleversé cette perspective**. Les effectifs de l'établissement ont été stabilisés et même relevés de 20 ETPT en loi de finances initiale pour 2024¹. En cours de gestion, avec l'accord de ses tutelles, la SGP a même pu augmenter son plafond d'emploi de 25 ETPT supplémentaires pour atteindre 1 062 ETPT. La loi de finances pour 2025² a ramené le plafond d'emploi de la SGP à 953 ETPT tandis que **le présent PLF** prévoit de le rehausser de 7 ETPT, pour les porter à **960**.

Les dépenses d'investissements relatives aux projets de SERM ont notamment vocation à être financées par les CPER. Ces derniers prévoient **2,7 milliards d'euros** de financements pour les études et les premiers travaux, dont 0,9 milliard d'euros alloués par l'État. Au total, le coût des investissements nécessaires pourrait se situer entre **20 et 30 milliards d'euros**, dont 9 milliards d'euros pour le seul projet de SERM de l'Étoile ferroviaire lilloise. Alors que la plupart de ces projets n'en sont encore qu'à leurs premiers balbutiements et que **leur mise en route est affectée par les contraintes budgétaires** de l'État et des collectivités, **de nombreuses inconnues demeurent quant au financement** des investissements nécessaires puis des charges d'exploitation de ces services.

À ce jour, **34 territoires** se sont déclarés **intéressés** pour réaliser des SERM et **26** dossiers ont d'ores et déjà été **labellisés**. **17 ont sollicité la SGP** dont **16 ont conclu de premières conventions de financements** avec l'établissement qui consacrait en 2025 **40 ETP** à cette mission.

4. LA BAISSE DES EFFECTIFS DE VNF POURRAÎT COMPROMETTRE SA MODERNISATION

En décembre 2023, l'État et VNF ont conclu un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2023-2032 qui inclut une trajectoire financière pluriannuelle et prévoit un renforcement des investissements, une hausse des ressources de l'opérateur ainsi qu'une **stabilisation de ses effectifs jusqu'en 2026**. Ce dernier engagement n'a cependant pas été tenu par l'État, les emplois de l'opérateur ayant été réduits dès 2025 de 38 ETP. Le présent

¹ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

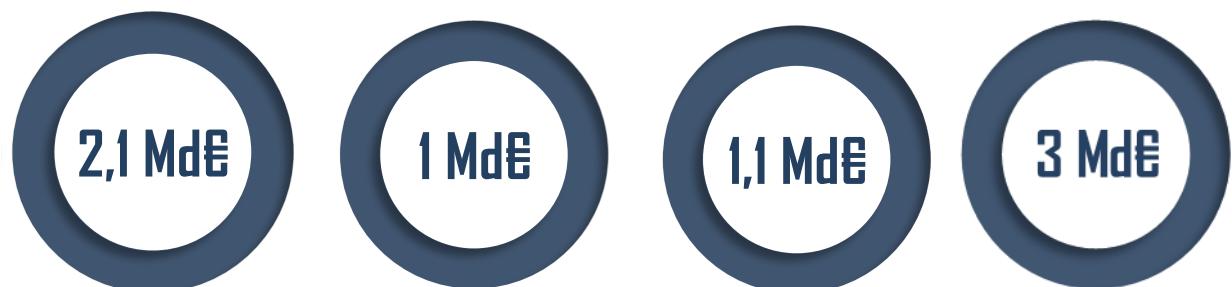
PLF prévoit une nouvelle réduction de 40 ETP des effectifs de VNF. Aussi, en 2026, le plafond d'emploi de l'opérateur représenterait 3 950 ETPT, soit 88 de moins que le niveau prévu par le COP (4 028 ETPT).

Dans le cadre d'un plan de modernisation ambitieux, VNF entend réaliser des gains de productivité qui lui permettront de réduire ses effectifs permanents. Cependant, une réduction trop précoce de ses emplois risquerait de retarder, voire de compromettre la mise en œuvre de ce programme et l'amélioration de performance qui doit en résulter. C'était pour cette raison que l'État s'était engagé à stabiliser le plafond d'emplois de l'opérateur. À compter de 2027, pour tirer les bénéfices des gains de productivité induits par le programme de modernisation, le COP prévoit une baisse des effectifs de VNF à hauteur de 60 ETP par an.

Alors que les aspects les plus ambitieux et les plus sensibles de la réforme sont en pleine phase de négociations avec les organisations syndicales, la réduction d'effectifs prévue par le présent PLF intervient au plus mauvais moment. Aussi, afin de ne pas compromettre la mise en œuvre de son plan de modernisation, VNF est-il prêt à réduire le montant de sa subvention annuelle à la hauteur du coût des effectifs que le PLF prévoit de lui retirer. Attachés à ce que VNF puisse réaliser les réformes pour lesquelles il s'est engagé, la commission souscrit à cette proposition à la fois raisonnable, responsable et légitime. C'est pour cette raison qu'elle prend l'initiative de déposer deux amendements, l'un à titre personnel puisqu'il s'impute à l'article 55 qui fixe les plafonds d'emplois des opérateurs afin de relever à hauteur de 35 ETPT le plafond d'emplois de VNF prévu par le présent PLF et l'autre (FINC.2), sur les crédits du programme 203, visant à réduire de 3 millions d'euros la subvention versée à l'opérateur, pour la fixer à 249,7 millions d'euros.

Conformément à la trajectoire prévue par le COP, l'article 36 du présent PLF prévoit relever de 7,2 millions d'euros, à 150,3 millions d'euros, le plafond d'affectation à VNF du produit de la redevance hydraulique. En 2026, l'établissement anticipe cependant le versement d'une somme complémentaire de 22 millions d'euros dans le cadre d'un contentieux avec Électricité de France (EDF) qui pourrait majorer d'autant le produit de cette redevance.

Si les investissements dans les infrastructures fluviales existantes sont conformes à la trajectoire prévue dans le COP, un rapport de la Cour des comptes de janvier 2025¹ a souligné que les dépenses consacrées au patrimoine confié à l'opérateur sont aujourd'hui nettement insuffisantes pour éviter sa dégradation. Dans ce rapport, elle évalue à environ 1,1 milliard d'euros la dette grise accumulée dans le réseau des voies navigables. Alors que le COP prévoit des investissements de 2,5 milliards d'euros sur la période 2023-2033, la Cour des comptes considère qu'au moins 3 milliards d'euros seraient nécessaires sur cette période pour stopper la dégradation des infrastructures. Cette analyse a été confirmée par la conférence Ambition France transports qui a recommandé d'augmenter de 200 millions d'euros par an les investissements de VNF répartis à parité entre les besoins du fret fluvial d'un côté et les enjeux de gestion de l'eau, d'environnement et de prévention des risques, notamment d'inondations, de l'autre.



au titre de l'engagement financier de la SNCF pour le financement du réseau ferroviaire

par an à trouver à partir de 2028 pour financer les investissements dans le réseau ferré

de dette grise des infrastructures fluviales gérées par VNF

nécessaires sur la période 2023-2033 pour maintenir l'état du réseau des voies navigables

¹ L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF, Cour des comptes, janvier 2025.

5. MOYENNANT DES VARIATIONS PONCTUELLES, LES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 SONT STABLES

En 2026, les crédits du programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » doivent augmenter de 15 % en AE et de 9 % en CP pour s'établir respectivement à 306 et à 305 millions d'euros. Cette augmentation a deux principales origines (décrises *infra*) : d'une part une sincérisation du coût des compensations des exonérations de charges patronales en faveur du transport maritime résultant de dispositions adoptées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025¹ et d'autre part une hausse ponctuelle des contreparties nationales au titre de fonds européens pour la pêche et l'aquaculture.

En revanche, après plusieurs années de hausses destinées à concrétiser les engagements pris dans le cadre du Fontenoy du maritime, en particulier le doublement des promotions d'officiers de marine marchande, les crédits consacrés à l'emploi et la formation maritimes devraient baisser de 10 % en 2026, principalement du fait de la diminution de 3 millions d'euros de la subvention à l'école nationale supérieure maritime (ENSM). À ce stade, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a indiqué aux rapporteurs que l'ENSM serait en mesure de maintenir ses activités en puisant dans sa trésorerie.

Comme indiqué *supra*, les crédits dédiés à la compensation des exonérations patronales en faveur du transport maritime affichent une augmentation de 10,3 millions d'euros en 2026, passant de 59,9 millions d'euros à 70,1 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par le fait que le champ de la suppression de ces exonérations initialement prévu par l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025 avait été réduit au cours de l'examen du texte². Par ailleurs, du fait de l'adoption tardive de la LFSS pour 2025, la suppression des exonérations n'est entrée en vigueur qu'à compter du mois de mars 2025, et non au 1^{er} janvier de l'année. Or, le montant de crédits inscrits sur le programme 205 par la loi de finances pour 2025 n'avait pas intégré les incidences de ces deux phénomènes.

La hausse des crédits de l'action 07 « Pêche et aquaculture » (48 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP) s'explique par l'augmentation ponctuelle des contreparties aux cofinancements européens perçus par la France dans le cadre des fonds pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture. Plus précisément, cette évolution a deux origines principales :

- d'une part un ajustement de l'enveloppe d'AE afin de sécuriser la programmation sur les deux dernières années d'engagement du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) ;
- d'autre part le financement de refus d'apurement datant du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui préexistait au FEAMPA.

Réunie le 19 novembre 2025, 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 « Écologie, développement et mobilité durables » tels que modifiés par trois amendements, les deux premiers conduisant à minorer les crédits de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,7 millions d'euros en crédits de paiement, et le troisième à procéder à un transfert de crédits de 20 millions d'euros. Elle a également proposé l'adoption, sans modification, du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Enfin, elle a proposé d'adopter l'article 69 sans modification.



Marie-Claire CARRÈRE-GÉE
Rapporteur spécial
Sénatrice (Les Républicains)
de Paris



Hervé MAUREY
Rapporteur spécial
Sénateur (Union centriste)
de l'Eure

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

² Les dispositions en question figurent à l'article 22 du texte promulgué.