



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission

« ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Programmes

203 « Infrastructures et services de transports »
et

205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »

Examen par la commission des finances le mercredi 19 novembre 2025

Rapporteure spéciale et Rapporteur spécial :

Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE et M. Hervé MAUREY

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE	
LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : DES FINANCEMENTS POUR LES INFRASTRUCTURES STABILISÉS APRÈS LA BAISSE DE 2025	
I. APRÈS UNE BAISSE SENSIBLE EN 2025 ET ALORS QUE LES BESOINS SONT PLUS IMPORTANTS QUE JAMAIS, LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DOIVENT SE STABILISER EN 2026.....	12
A. EN AUGMENTATION EN 2026, LE MONTANT DES RECETTES AFFECTÉES À L'AFITF DOIT LUI PERMETTRE DE STABILISER SES RESSOURCES DANS UN CONTEXTE DE TARISSEMENT DES FINANCEMENTS PROVENANT DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE	12
B. POUR 2026, LES DÉPENSES DE L'AFITF DEVRAIENT AUGMENTER D'UN NIVEAU LÉGÈREMENT INFÉRIEUR À L'INFLATION	17
II. COMME L'AN PASSÉ, LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES PROPOSE UNE RECONDUCTION EN EUROS COURANTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203.....	19
A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABILISÉS EN VALEUR, CE QUI SE TRADUIT EN RÉALITÉ PAR UNE BAISSE EN VOLUME.....	19
1. <i>Hors fonds de concours et mesures non discrétionnaires, les dépenses du programme 203 resteraient stables en 2026.....</i>	19
2. <i>Une baisse des crédits de fonds de concours en dépit de la nouvelle hausse des versements de la SNCF pour financer la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire.....</i>	21
3. <i>En cumulant les crédits budgétaires inscrits et les fonds de concours attendus, l'enveloppe globale des dépenses effectives prévues en 2026 sur le programme 203 est en légère diminution</i>	23

B. LE PROGRAMME 203, HORS SUBVENTIONS À SNCF RÉSEAU ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	24
1. La poursuite de la baisse sensible des crédits de modernisation et de développement des infrastructures routières.....	24
2. Notoirement insuffisants pour permettre d'enrayer la spirale de dégradation du réseau routier national non concédé, les crédits pour son entretien et sa régénération stagnent	25
3. Le contrat de location visant à renouveler le matériel roulant des trains de nuit domestiques devrait coûter 1,1 milliard d'euros à l'État	28
4. L'État s'est engagé à contribuer pour 3 milliards d'euros au volet transports du contrat de plan État-région (CPER) de l'Île-de-France	28
5. Renforcé en 2025, le niveau des concours de l'État au fret ferroviaire est confirmé en 2026	29
6. En raison du début des travaux de construction d'un nouvel aéroport à Mayotte et d'indemnités dues dans le cadre du renouvellement de concessions aéroportuaires, les crédits dédiés au transport aérien augmenteront significativement en 2026.....	30
7. À compter de 2026, l'État contribue à hauteur de 20 millions d'euros par an au régime conventionnel de pénibilité des dockers	31
C. L'AVANCÉE DES VOLETS TRANSPORTS DES CPER EST RETARDÉE PAR LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI S'IMPOSENT À L'ÉTAT COMME AUX RÉGIONS.....	32
III. SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	33
A. À CE JOUR EXCLUSIVEMENT FINANCÉE PAR LA SNCF, LA TRAJECTOIRE DE HAUSSE DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE COMMENCE À SE CONCRÉTISER	33
1. Encore loin de l'objectif de 1,5 milliard d'euros et atténuée par le phénomène d'inflation, la trajectoire d'augmentation des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire n'en a pas moins été engagée	33
2. À ce jour, et jusqu'en 2027, la SNCF finance seule la montée en puissance progressive des investissements dans le réseau	35
3. La montant des péages ferroviaires à la charge de l'État continue de progresser de façon dynamique.....	38
B. ENTRE LE GRAND PARIS EXPRESS ET LES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM), LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS A « DEUX FERS AU FEU »	39
1. Les dépenses annuelles de la SGP avoisinent à présent les 5 milliards d'euros	40
2. Un projet financé par le recours à l'emprunt dont l'amortissement est couvert par de la fiscalité affectée.....	41
3. La SGP accompagne déjà seize projets de SERM	45
C. LA RÉDUCTION PRÉCIPITÉE DES EFFECTIFS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE MENACE LA RÉFORME STRUCTURELLE DE L'OPÉRATEUR ET LES GAINS DE PERFORMANCE QUI EN SONT ATTENDUS	48
1. Depuis 2025, Voies navigables de France (VNF) est confronté à une réduction imprévue de ses effectifs	48
2. Des investissements conformes au contrat d'objectifs et de performance mais insuffisants par rapport aux besoins	53

**DEUXIÈME PARTIE
PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »**

I. APRÈS DES ANNÉES DE HAUSSES, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA FORMATION DÉCROISSENT	57
II. LE RECENTRAGE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME OPÉRÉ EN 2025 AFFECTE SUBSTANTIELLEMENT LES CRÉDITS DU PROGRAMME 205.....	59
III. UNE AUGMENTATION PONCTUELLE DES CONTREPARTIES NATIONALES AU FONDS EUROPÉEN POUR LES AFFAIRES MARITIMES, LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE (FEAMPA) EXPLIQUE LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PÊCHE ET À L'AQUACULTURE.....	62
IV. LES DERNIÈRES DÉPENSES RELATIVES AU FONDS D'INTERVENTION MARITIME (FIM) ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN TOURISME	64
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial n'avait reçu aucune des réponses.

À la date d'examen en commission de la mission le 19 novembre, il a obtenu 100 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROGRAMME 203

« INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » :

DES FINANCEMENTS POUR LES INFRASTRUCTURES

STABILISÉS APRÈS LA BAISSE DE 2025

La lisibilité des investissements de l'État dans le secteur des transports terrestres et fluviaux est rendue complexe par la pluralité des vecteurs et organismes par lesquels ces dépenses sont portées.

Si une part significative des dépenses de l'État dans les transports terrestres et fluviaux se retrouve dans le programme 203, soit sous forme de crédits budgétaires autorisés en loi de finances, soit via des fonds de concours, certaines des dépenses de l'État ne figurent pas dans son budget. Il s'agit des dépenses réalisées via le budget de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) sans transiter par le programme 203, sous forme de fonds de concours, ou encore celles des dépenses de voies navigables de France (VNF), financées par d'autres ressources que les fonds de concours de l'AFITF et la subvention pour charges de service public qui lui est versée chaque année à partir des crédits du programme 203.

Inversement, toutes les dépenses retracées dans le budget de l'État ne proviennent pas de l'État lui-même. Il s'agit notamment du fonds de concours abondé par la SNCF pour la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire¹ ou encore des fonds de concours versés chaque année par les collectivités au programme 203.

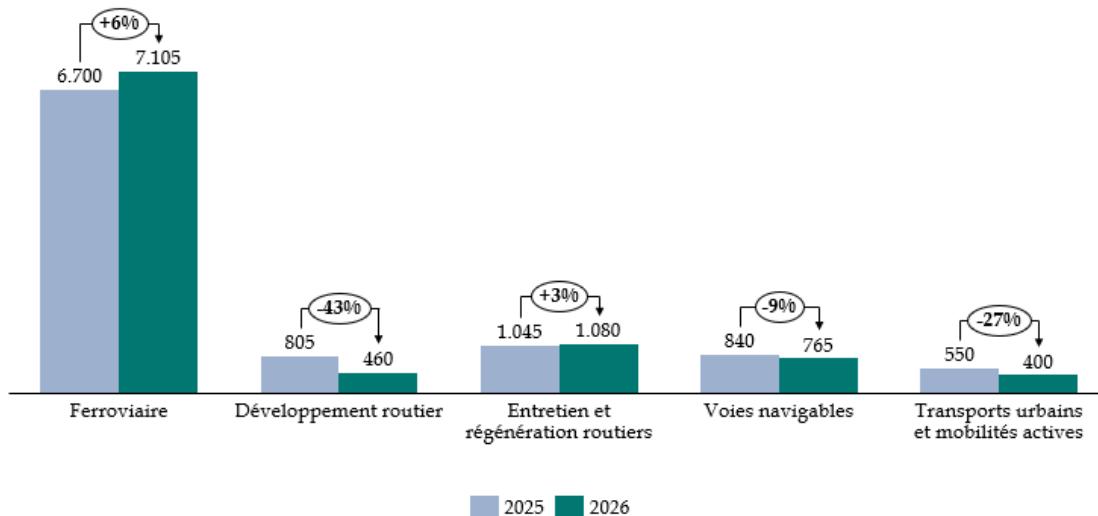
Ainsi, et au total, tous financeurs confondus (et hors société des grands projets), les dépenses transitant par le programme 203 ou directement versées par l'AFITF, dans les secteurs ferroviaire, routier, fluvial et des transports en commun urbains et des mobilités actives, représenteraient environ 10 milliards d'euros en 2026. Ce montant est stable par rapport à 2025². Pour leur part, les dépenses de la SGP, essentiellement pour les infrastructures du Grand Paris express, représentent environ 5 milliards d'euros (voir *infra*).

¹ Même si, dans la mesure où la SNCF est détenue à 100 % par l'État qui considère que ces abondements correspondent à son renoncement aux dividendes qu'il pourrait réclamer à la société en tant qu'unique actionnaire, ces sommes peuvent être assimilées à des dépenses de l'État au sens large.

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

**Dépenses¹, sur le périmètre du programme 203 et du budget de l'AFITF,
dans les secteurs ferroviaire, routier, fluvial et des transports en commun urbains
ainsi que des mobilités actives (2025-2026)**

(en millions d'euros)



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

Dans le détail, 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 également à un rythme supérieur à l'inflation. Inversement, les dépenses pour des projets de développement de nouvelles infrastructures routières ou encore en faveur des transports en communs urbains² et des mobilités actives connaîtraient des diminutions significatives³. Dépendants notamment de l'obtention de fonds européens, les dépenses totales dans les infrastructures fluviales pourraient diminuer en 2026. Néanmoins, la subvention versée par le budget de l'État à VNF ainsi que les sommes consacrées au secteur par l'AFITF devraient rester stables en 2026.

Sur ces montants, la contribution directe de l'État, entendue au sens des crédits budgétaires du programme 203 ainsi que des dépenses de l'AFITF et de VNF⁴, représente environ 8,2 milliards d'euros, un montant stable en valeur⁵ entre 2025 et 2026.

¹ En crédits de paiement.

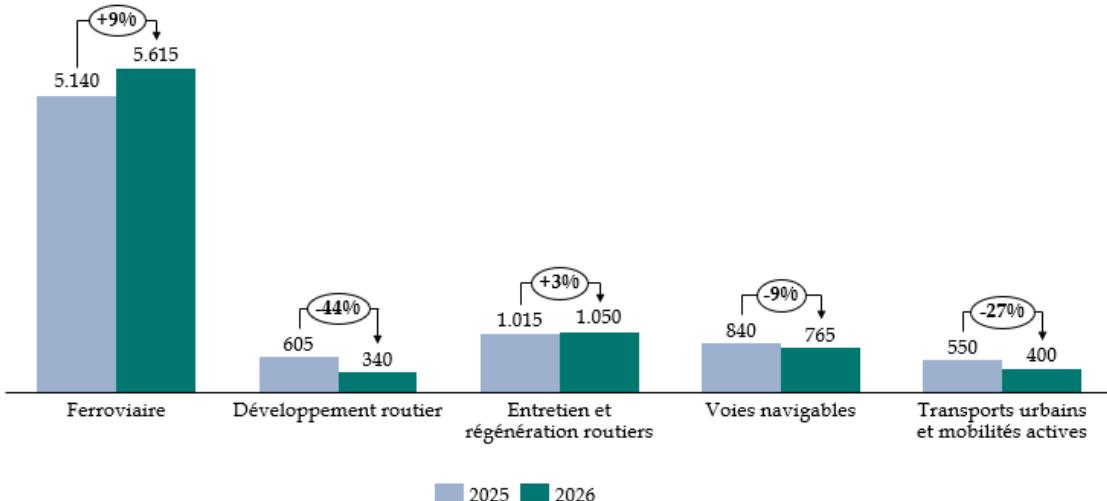
² Hors dépenses de la SGP.

³ En raison de la baisse des montants versés dans le cadre des appels à projet de transport collectif en site propre (TSCP) ainsi que des contributions de l'État à des projets inclus dans les contrats de plan État régions (CPER).

⁴ Bien que VNF perçoive aussi des financements européens et provenant des collectivités, à hauteur d'environ 120 millions d'euros en 2025.

⁵ C'est-à-dire en baisse en volume du fait de l'inflation.

Dépenses¹, de l'État dans les secteurs ferroviaire, routier, fluvial et des transports en commun urbains ainsi que des mobilités actives (2025-2026)
(en millions d'euros)

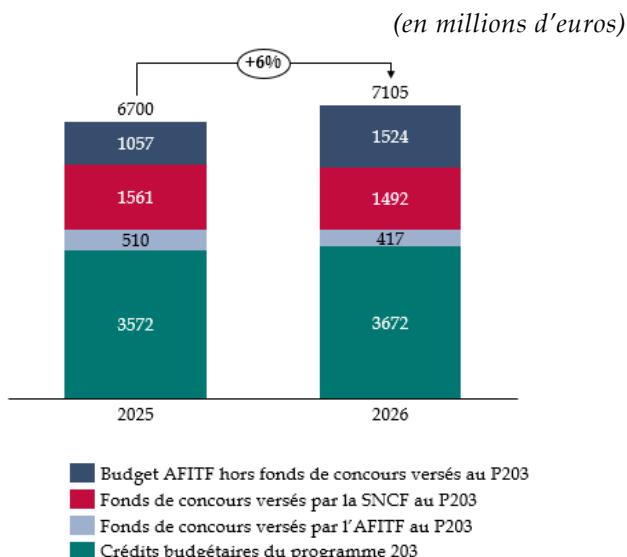


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les budgets de l'AFITF

Les sommes allouées par la SNCF pour abonder le fonds de concours destiné à contribuer au financement de la régénération et de la modernisation du réseau sont significatives et nettement supérieures aux montants prévus dans le contrat de performance de SNCF Réseau. Cette situation s'explique par la décision de l'État de faire financer exclusivement par la SNCF jusqu'en 2027 la montée en puissance des investissements dans le réseau ferré (voir *infra*). Néanmoins, l'essentiel des dépenses relatives au secteur ferroviaire, sur le périmètre du programme 203 et du budget de l'AFITF, sont directement assumées par l'État, le premier poste, 3,2 milliards d'euros, étant représenté par les redevances d'infrastructures versées à SNCF Réseau.

¹ En crédits de paiement.

Types de dépenses relatives au secteur ferroviaire sur le périmètre couvert par le programme 203 et le budget de l'AFITF



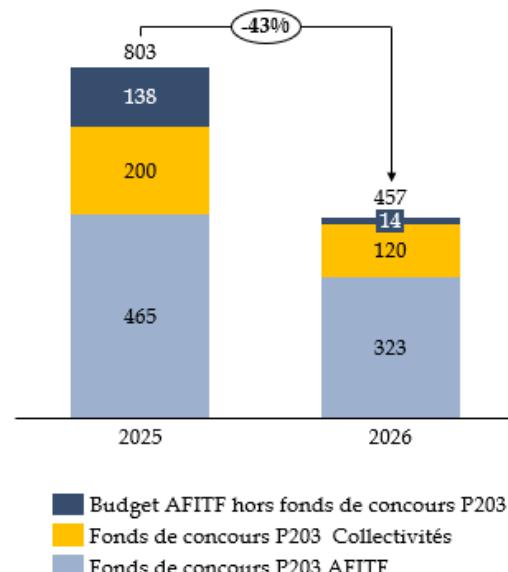
P203 : programme 203.

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

En 2026, les dépenses destinées à des projets de développement de nouvelles infrastructures routières devraient afficher une baisse substantielle.

Types de dépenses relatives au développement de nouvelles infrastructures routières sur le périmètre couvert par le programme 203 et le budget de l'AFITF

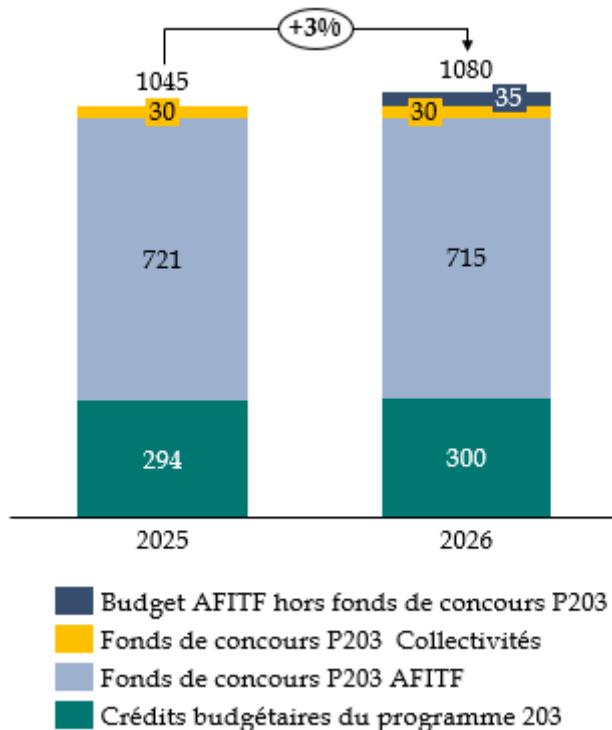
(en millions d'euros)



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

Les dépenses dans l'entretien et la régénération du réseau routier national non concédé existant devraient quant-à-elles légèrement augmenter au cours de l'exercice budgétaire à venir.

Types de dépenses relatives au développement de nouvelles infrastructures routières sur le périmètre couvert par le programme 203 et le budget de l'AFITF
(en millions d'euros)



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

Les développements ultérieurs du présent rapport visent à décrire de manière plus fine les différentes évolutions de ces dépenses, qu'elles relèvent du budget de l'AFITF ou du programme 203.

I. APRÈS UNE BAISSE SENSIBLE EN 2025 ET ALORS QUE LES BESOINS SONT PLUS IMPORTANTS QUE JAMAIS, LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DOIVENT SE STABILISER EN 2026

La contribution de l'État au financement des infrastructures de transports transite largement par le budget de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Sur la période 2019-2023, les dépenses effectives annuelles (c'est-à-dire les crédits de paiement) de cette agence ont été encadrées par une programmation prévue par la loi d'orientation des mobilités (LOM)¹. Depuis, faute de loi de programmation des transports et en dépit d'une disposition de cette même LOM prévoyant une actualisation de la trajectoire pluriannuelle des dépenses de l'AFITF, il n'existe plus aucune véritable visibilité à moyen terme des investissements de l'État dans les infrastructures de transport.

À ce titre, parmi les conclusions de la conférence « ambition France transports »² **les rapporteurs ont accueilli favorablement la perspective, annoncée par le ministre des transports, d'une loi-cadre** qui comporterait un volet de programmation financière des investissements de l'État dans les infrastructures. Malgré un contexte politique et budgétaire tout aussi contraint que complexe, il s'agit désormais de faire enfin aboutir cette initiative que les rapporteurs appellent de leurs vœux depuis de nombreuses années déjà.

A. EN AUGMENTATION EN 2026, LE MONTANT DES RECETTES AFFECTÉES À L'AFITF DOIT LUI PERMETTRE DE STABILISER SES RESSOURCES DANS UN CONTEXTE DE TARISSEMENT DES FINANCEMENTS PROVENANT DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE

Le budget de l'AFITF est principalement abondé par l'affectation d'une partie du produit de l'accise sur les produits énergétiques³. Le plafond de cette affectation avait été porté à 2 050 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024⁴. Cependant, en raison du dérapage des finances publiques, la loi de finances de fin de gestion pour 2024⁵ avait réduit le montant de ce plafond à 1 651 millions d'euros.

Pour les mêmes raisons, afin que le secteur des transports contribue à l'effort global de maîtrise des dépenses de l'État, ce plafond avait à nouveau été fortement diminué en loi de finances pour 2025⁶ pour s'établir à 1 221 millions d'euros.

¹ La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

² Rapport ambition France transports, financer l'avenir des mobilités, juillet 2025.

³ L'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE.

⁴ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

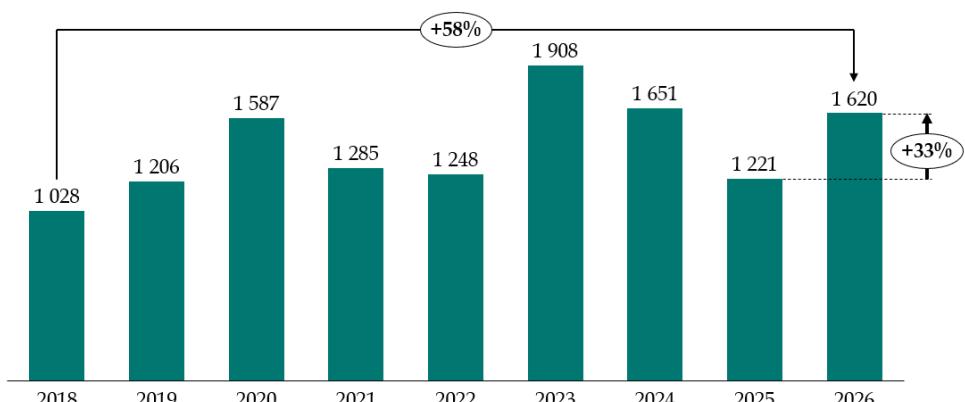
⁵ Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

⁶ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Le présent projet de loi de finances prévoit quant à lui en 2026 une **inversion de cette tendance baissière** en portant ce plafond à **1 620 millions d'euros**, soit une augmentation de 33 % par rapport à 2025 et un niveau équivalent à celui constaté en 2020 et en 2024. Certes en baisse par rapport au pic constaté en 2023, sur une période plus longue, le montant d'accise affecté à l'AFITF reste orienté sur une tendance haussière depuis la promulgation de la loi d'orientation des mobilités (+ 58 % depuis 2018).

Évolution du plafond du produit d'accise sur les produits énergétiques affecté à l'AFIT France (2018-2026)

(en millions d'euros)

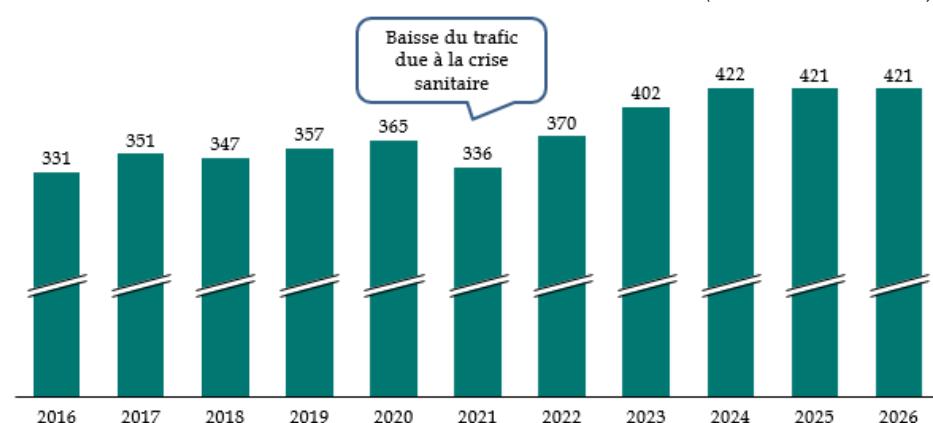


Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

Assis sur le chiffre d'affaires de l'année précédente, le produit de la **redevance domaniale** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) s'est établi à 411 millions d'euros en 2024. Le rendement de la redevance pourrait atteindre **421 millions d'euros en 2025**. Le même niveau de rendement est attendu en 2026.

Évolution de la redevance domaniale affectée à l'AFIT France (2016-2026)

(en millions d'euros)

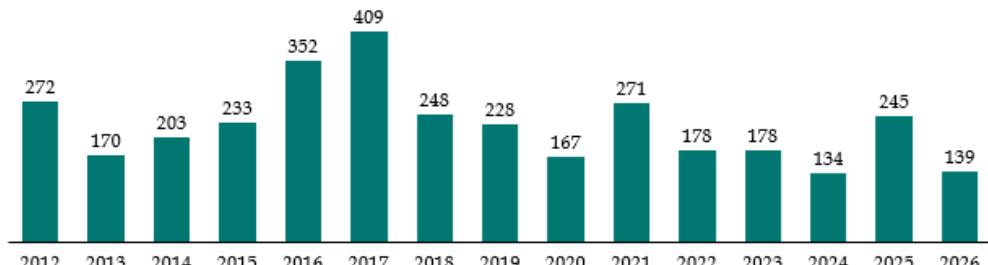


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFIT France

Les recettes de la **taxe d'aménagement du territoire** (TAT)¹ acquittée par les SCA, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, devraient rapporter **561 millions d'euros** à l'AFIT France en 2026 comme au cours des années précédentes.

Une partie du produit des **amendes des radars automatiques** du réseau routier national est également reversée à l'AFITF. En 2025 l'AFITF devrait percevoir 245 millions d'euros au titre de cette ressource. En revanche, en 2026, l'affectation à l'agence du produit des amendes radar ne devrait s'établir qu'à **139 millions d'euros**.

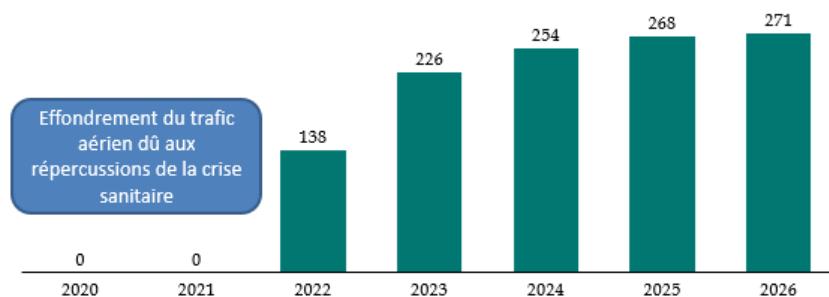
Évolution des recettes d'amendes radars affectées au budget de l'AFIT France (2012-2026)
(en millions d'euros)



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

Depuis 2020, une part du rendement du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers souvent qualifiée de **taxe de solidarité sur les billets d'avion** (TSBA) est affectée à l'AFITF. Le projet de loi de finances pour 2026 a prévu de légèrement majorer, à **271 millions d'euros**, le plafond d'affectation du produit de cette taxe à l'AFITF.

Évolution de la fraction de l'écocontribution sur le transport aérien affectée à l'AFIT France (2020-2026)
(en millions d'euros)



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

¹ Cette taxe est prévue à l'article L. 421-175 du code des impositions sur les biens et les services.

Depuis 2015, l'AFITF percevait aussi annuellement une **contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)** pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée des concessions, soit environ 60 millions d'euros par an. Cependant, **depuis 2021, les SCA**, engagées dans un contentieux avec l'État au sujet de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur l'inflation, **refusent de s'acquitter** de leur contribution annuelle due à l'AFITF.

En 2024, après avoir été déboutées en première instance, les SCA ont été contraintes de verser les sommes dues au titre des échéances 2021, 2022 et 2023, soit 187,6 millions d'euros. Outre le fait qu'elles aient fait appel de cette décision de justice, les SCA ont également refusé de payer les échéances 2024 et 2025 de cette contribution.

Comme ils ont déjà pu le pointer par le passé, **les rapporteurs regrettent vivement cette situation par laquelle l'AFITF, et par ricochet le financement des infrastructures de transports, se retrouve l'otage d'un conflit qui lui est étranger**. Il semble malheureusement que cette situation, qui n'a pourtant déjà que trop duré, ne soit pas près de se dénouer.

Depuis 2025, l'AFITF se voit affecter une fraction du produit de la **taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEILD)** instaurée par l'article 100 de la loi de finances initiale pour 2024¹. Cette affectation est **plafonnée à 500 millions d'euros**.

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

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

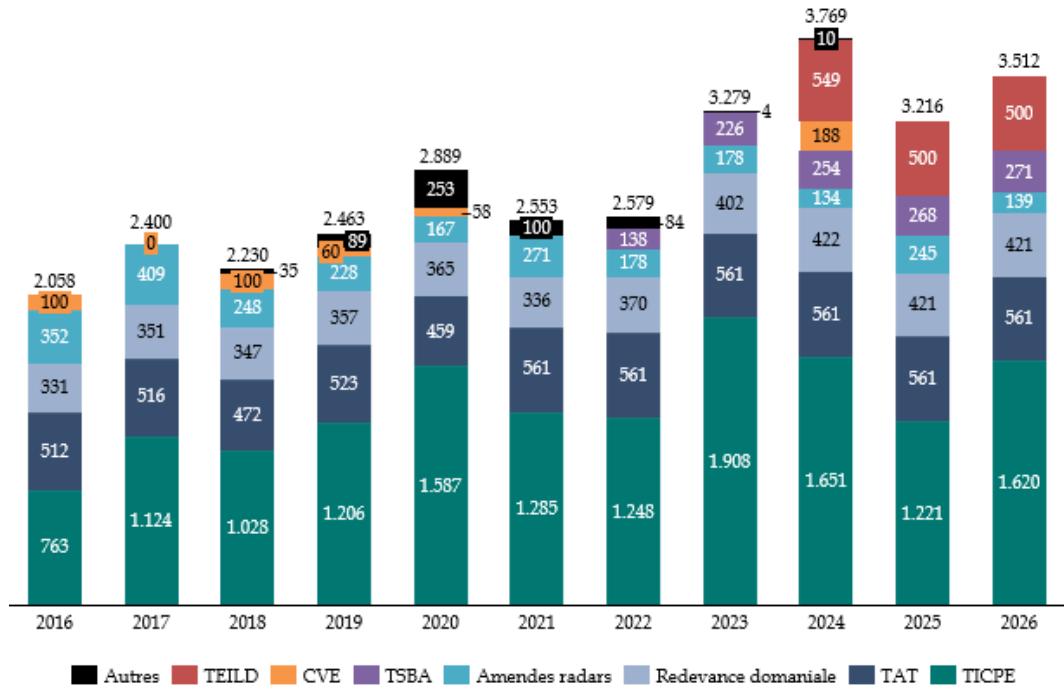
(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Prévisions fin 2025	PLF 2026
Taxe d'aménagement du territoire	472	523	459	561	561	561	561	561	561
Redevance domaniale	347	357	365	336	370	402	422	421	421
Amendes radars	248	228	167	271	178	178	134	245	139
TICPE	1 028	1 206	1 587	1 285	1 248	1 908	1 651	1 221	1 620
Écocontribution billets d'avion	-	-	-	-	138	226	254	268	271
Plan de relance autoroutier	100	60	58	-	-	-	188	-	-
Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport longue distance	-	-	-	-	-	-	549	500	500
Produits exceptionnels	35	89	3	-	2	4	10	0	0
Dotation budgétaire « Marseille en grand »	-	-	-	-	82	-	-	-	--
Subvention de l'État	-	-	250	100	-	-	-	-	-
Total	2 230	2 463	2 889	2 553	2579	3 279	3 769	3 216	3 512

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

Hors financements liés au plan de relance, les ressources affectées à l'AFIT en 2026 devraient progresser de 300 millions d'euros pour s'établir à 3,5 milliards d'euros. Dans un contexte de tarissement des crédits alloués dans le cadre du plan de relance, cette augmentation doit permettre à l'agence de stabiliser le montant total de ses ressources et, par voie de conséquence, ses dépenses (voir *infra*) pour l'exercice à venir.

Recettes affectées à l'AFIT France (hors plan de relance) depuis 2016
 (en millions d'euros)

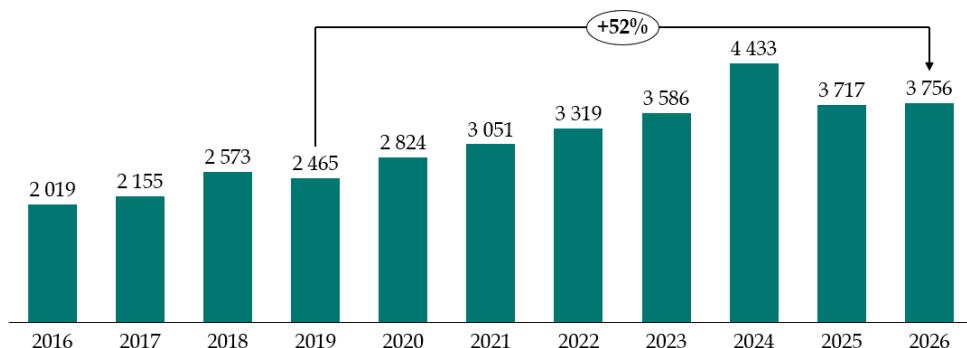


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

B. POUR 2026, LES DÉPENSES DE L'AFITF DEVRAIENT AUGMENTER D'UN NIVEAU LÉGÈREMENT INFÉRIEUR À L'INFLATION

À ce stade, en 2025, l'AFITF n'a pas prévu de budget rectificatif. L'exécution de la gestion 2025 devrait ainsi approcher les chiffres du budget initial qui prévoyait des dépenses effectives de 3 717 milliards d'euros.

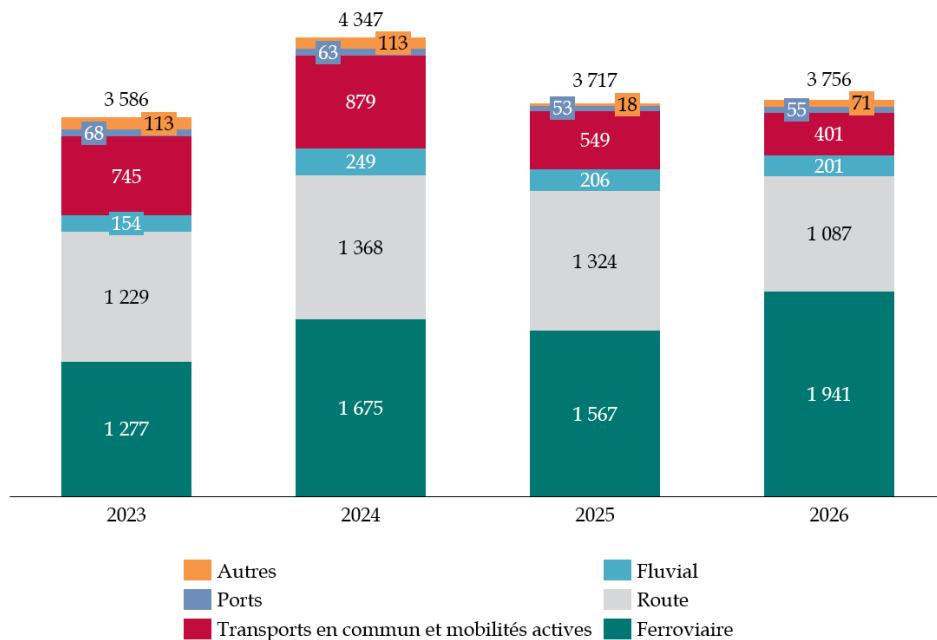
Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2026
 (en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFIT France et les réponses au questionnaire budgétaire

Le budget prévisionnel 2026 de l'AFITF prévoit quant à lui des dépenses de 3 756 millions d'euros, soit une augmentation de 1 % (39 millions d'euro) par rapport à 2025, légèrement en-deçà de l'inflation anticipée en 2026 (1,3 %).

Ventilation des crédits de paiement du budget de l'AFITF (2023-2026)
(en millions d'euros)



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

Le budget prévisionnel 2026 de l'AFITF traduit une forte **augmentation des investissements dans les infrastructures ferroviaires (+ 24 %)**. 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, d'après les informations figurant dans le projet annuel de performances du programme 203, **diminuerait de 354 millions d'euros en 2026**.

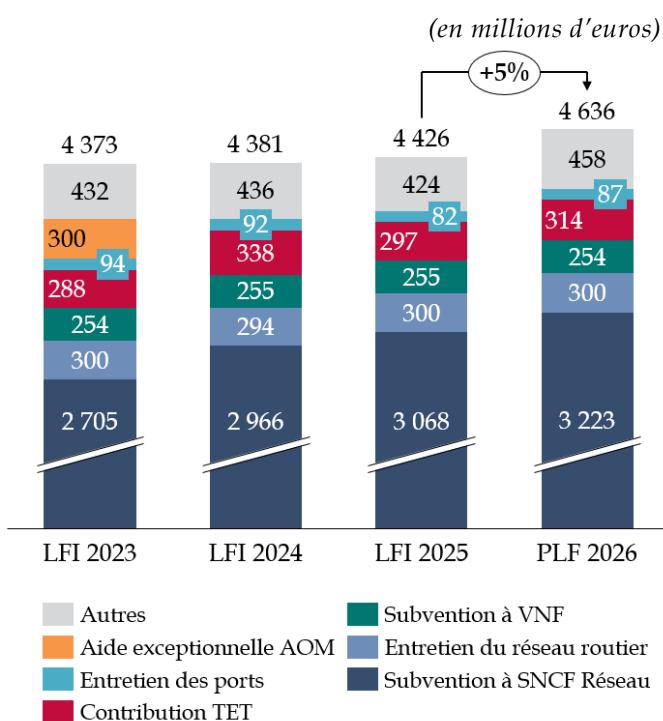
II. COMME L'AN PASSÉ, LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES PROPOSE UNE RECONDUCTION EN EUROS COURANTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203

A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABILISÉS EN VALEUR, CE QUI SE TRADUIT EN RÉALITÉ PAR UNE BAISSE EN VOLUME

1. Hors fonds de concours et mesures non discrétionnaires, les dépenses du programme 203 resteraient stables en 2026

La présente loi de finances propose d'allouer au programme 203 « Infrastructures et services de transports » **5,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ces montants correspondent à des **hausses respectives de 23 % et de 5 %** par rapport à 2025.

Répartition des crédits de paiement du programme 203 en loi de finances initiales (2023-2026)¹



AOM : autorité organisatrice de la mobilité.

TET : trains d'équilibre du territoire.

VNF : Voies navigables de France.

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du programme 203 annexé au projet de loi de finances pour 2026

¹ Comme indiqué supra, en tenant compte des annulations contenues dans le décret du ainsi que des ouvertures prévues dans le PLFG pour 2024, les crédits du programme 203 devraient être réduits de 91 millions d'euros en 2024.

Évolution des crédits du programme 203 entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	LFI 2025	PLF 2026	Écart	LFI 2025	PLF 2026	Écart
<i>Programme 203</i>						
01-Routes-développement	-	-	-	-	-	-
04-Routes-entretien	299,9	299,9	-	299,9	299,9	-
41-Ferroviaire	3 068,5	3 233,9	+ 5,4 %	3 068,5	3 233,9	+ 5,4 %
42-Voies navigables	254,6	254,4	- 0,1 %	254,6	254,4	- 0,1 %
43-Ports	82,5	87,5	+ 6,1 %	82,5	87,5	+ 6,1 %
44-Transports collectifs	677	1 562,2	+ 130,8 %	312,2	330,9	+ 6,0 %
45-Transports combinés	150,4	156,2	+ 3,9 %	150,4	156,2	+ 3,9 %
47-Fonctions support	54,1	52,9	- 2,2 %	54,1	52,9	- 2,2 %
50-Transport routier	167,5	167,7	+ 0,1 %	167,5	167,7	+ 0,1 %
51-Sécurité ferroviaire	-	-	-	-	-	-
52-Transport aérien	52,2	115,3	+ 120,9 %	36,5	63,3	+ 73,4 %
TOTAL	4 806,7	5 930,0	+ 23,4 %	4 426,2	4 635,8	+ 5,0 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026

L'augmentation significative des AE prévue en 2026 s'explique essentiellement par l'engagement de l'État pour un **marché pluriannuel de location de matériels roulants destiné aux trains de nuit** domestiques (voir *infra*) retracé à l'action 44 « Transports collectifs ». Dans une moindre mesure, elle est également liée à la hausse des péages ferroviaires (action 41 « Ferroviaire ») ainsi que des crédits de l'action 52 « Transports aérien » du fait de l'opération de construction d'un nouvel aéroport à Mayotte et de frais et indemnités résultant de certains renouvellements de concessions aéroportuaires.

La hausse de 5 % des CP du programme provient quant à elle principalement de **l'augmentation des péages ferroviaires** ainsi que, dans une moindre mesure, des frais et indemnités dus au titre de certains renouvellements de concessions aéroportuaires (action 52). Ainsi, **hormis ces**

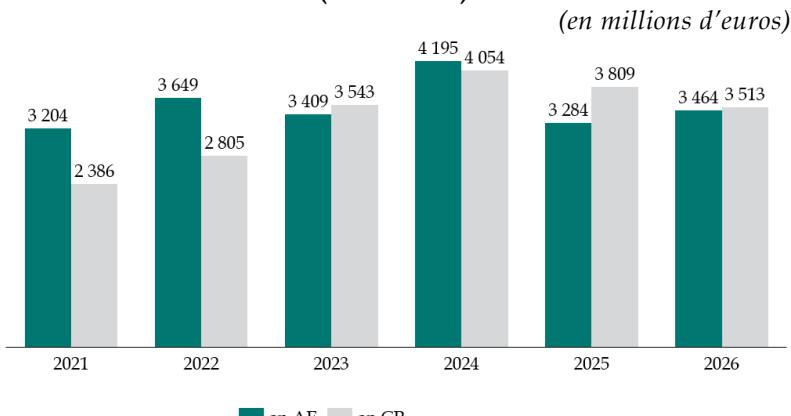
évolutions non discrétionnaires, en 2026 les crédits budgétaires devant être effectivement décaissés sur le programme 203 seraient globalement stables par rapport à 2025.

2. Une baisse des crédits de fonds de concours en dépit de la nouvelle hausse des versements de la SNCF pour financer la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire

Le programme 203 est abondé de manière très significative par des fonds de concours qui proviennent majoritairement de l'AFITF mais également du fonds de concours dédié à la régénération et désormais également à la modernisation du réseau ferroviaire financé par la SNCF. Les collectivités alimentent aussi ce programme par la voie de fonds de concours.

En 2026, l'abondement du programme par des crédits de fonds de concours devrait diminuer pour retrouver des niveaux comparables à ceux qui avaient été constatés en 2023. En 2026, ils pourraient ainsi s'élever à **3,5 milliards d'euros**, un montant par ailleurs **comparable à la moyenne constatée depuis 2021** (3,5 milliards d'euros pour les AE et 3,4 milliards d'euros pour les CP).

Évolution des crédits de fonds de concours affectés au programme 203 (2021-2026)



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

En 2026, la principale explication de la baisse des CP issus de fonds de concours s'explique par la **diminution des sommes affectées, par l'AFITF et les collectivités territoriales, au développement de nouveaux projets routiers** (voir *infra*). En effet, les CP issus de fonds de concours affectés à l'action 01 « Routes - développement » pourraient **baisser de 221,6 millions d'euros** (- 33,3 %) en 2026. Dans une moindre mesure, elle s'explique aussi par les diminutions de :

- 70 millions d'euros des financements apportés par l'État (*via* l'AFITF) aux projets ferroviaires et de transports collectifs en Île de France (action 44 « Transports collectifs ») ;

- 47 millions d'euros des concours des collectivités territoriales et de l'Union européenne pour des investissements en faveur du secteur du fret ferroviaire ;

- 20 millions d'euros des fonds de concours versés par l'AFITF pour la modernisation et le développement des infrastructures portuaires (action 43 « Ports »).

En parallèle, **l'abondement par la SNCF du fonds de concours dédié à la régénération et à la modernisation du réseau ferroviaire**, suivi sur l'action 41 « Ferroviaire », **doit quant'à-lui augmenter de 137 millions d'euros** en 2026 (voir *infra*).

Évaluation des fonds de concours du programme 203 en 2026

(en millions d'euros)

Programme 203	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	Prévisions 2025	Prévisions 2026	Variation	Prévisions 2025	Prévisions 2026	Variation
01- Routes - développement	475,0	450,6	- 5,1 %	664,5	442,9	- 33,3 %
04- Routes - entretien	750,5	769,0	+ 2,5 %	750,5	745,0	- 0,7 %
41- Ferroviaire	1 655,0	1 855,0	+ 12,1 %	1 705,0	1 805,2	+ 5,9 %
42- Voies navigables	2,0	7,0	+ 250,0 %	2,0	5,0	+ 150,0 %
43- Ports	35,0	53,0	+ 51,4 %	75,0	55,0	- 26,7 %
44- Transports collectifs	200,0	206,8	+ 3,4 %	450,0	353,0	- 21,6 %
45- Transports combinés	120,0	120,0	-	115,0	68,0	- 40,9 %
47- Fonctions support	1,9	1,9	-	1,9	1,9	0,0 %
50- Transport routier	0,0	1,0	+ 100,0 %	0,0	1,0	+ 100,0 %
51- Sécurité ferroviaire	45,0	0,0	- 100,0 %	45,0	35,7	- 20,7 %
52- Transport aérien	-	-	-	-	-	-
TOTAL	3 284,4	3 464,2	+ 5,5 %	3 808,9	3 512,7	- 7,8 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026

3. En cumulant les crédits budgétaires inscrits et les fonds de concours attendus, l'enveloppe globale des dépenses effectives prévues en 2026 sur le programme 203 est en légère diminution

Évaluation du total des crédits ouverts¹ sur le programme 203 en 2026

(en millions d'euros)

Programme 203	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
	Prévisions 2025	Prévisions 2026	Variation	Prévisions 2025	Prévisions 2026	Variation
01- Routes - développement	475,0	450,6	- 5,1 %	664,5	442,9	- 33,3 %
04- Routes - entretien	1 050,4	1 068,9	+ 1,8 %	1 050,4	1 044,9	- 0,5 %
41- Ferroviaire	4 723,5	5 088,9	+ 7,7 %	4 773,5	5 039,1	+ 5,6 %
42- Voies navigables	256,6	261,4	+ 1,9 %	256,6	259,4	+ 1,1 %
43- Ports	117,5	140,5	+ 19,6 %	157,5	142,5	- 9,5 %
44- Transports collectifs	877,0	1 769,0	+ 101,7 %	762,2	683,9	- 10,3 %
45- Transports combinés	270,4	276,2	+ 2,1 %	265,4	224,2	- 15,5 %
47- Fonctions support	56,0	54,8	- 2,1 %	56,0	54,8	- 2,1 %
50- Transport routier	167,5	168,7	+ 0,7 %	167,5	168,7	+ 0,7 %
51- Sécurité ferroviaire	45,0	0,0	- 100,0 %	45,0	35,7	- 20,7 %
52- Transport aérien	52,2	115,3	+ 120,9 %	36,5	63,3	+ 73,4 %
TOTAL	8 091,1	9 394,3	+ 16,1 %	8 235,1	8 159,4	- 0,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026

En tenant compte des fonds de concours, pour 2026, le montant **total des crédits** inscrits au programme 203 s'élève ainsi à :

- 9,4 milliards d'euros en AE, en hausse de 16,1 % par rapport à 2025 (principalement en raison du contrat de location de matériel roulant dédié aux trains de nuit domestiques) ;

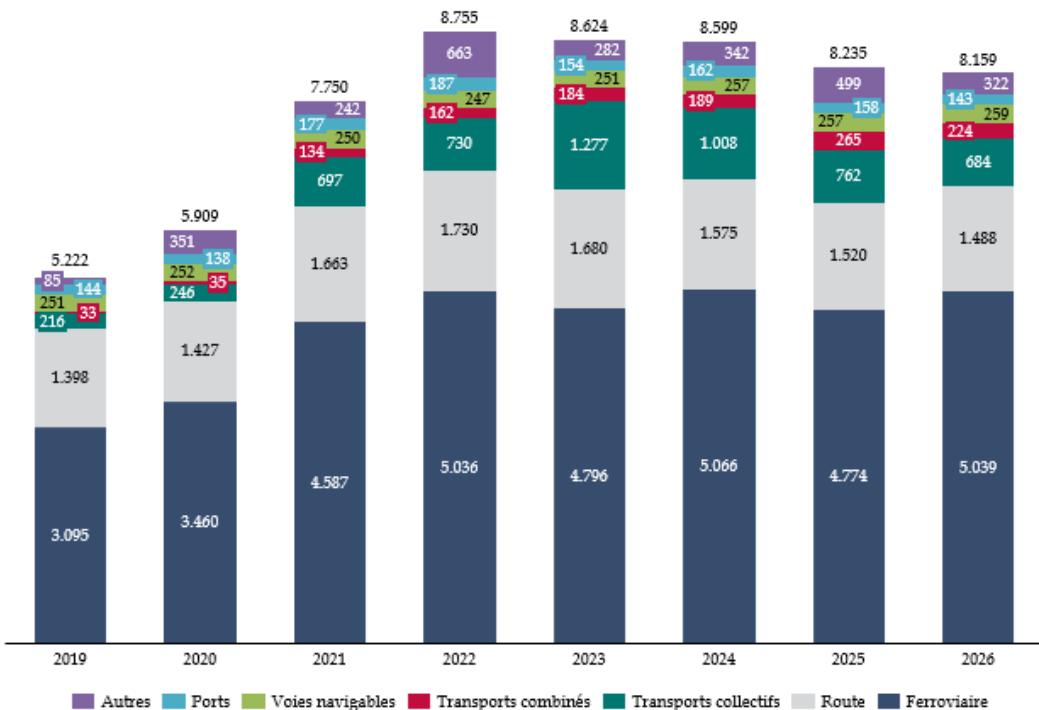
- 8,2 milliards d'euros en CP, en baisse de 0,9 % par rapport à 2025.

Les principales origines de ces évolutions sont décrites *supra* dans l'analyse des crédits budgétaires et des fonds de concours du programme.

¹ Y compris fonds de concours.

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

B. LE PROGRAMME 203, HORS SUBVENTIONS À SNCF RÉSEAU ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE²

1. La poursuite de la baisse sensible des crédits de modernisation et de développement des infrastructures routières

L'action 01 « Routes-développement » a pour objet la modernisation et le développement du réseau routier. Ces opérations sont exclusivement financées par des fonds de concours. Sur cette action, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit ainsi des crédits de fonds de concours de **451 millions d'euros en AE et de 443 millions d'euros en CP³**, soit **des diminutions respectives de 5 % et de 33 %** par rapport aux crédits attendus en 2025. Depuis 2024, ces montants représentent **des baisses respectives de 33 % et de 51 %**.

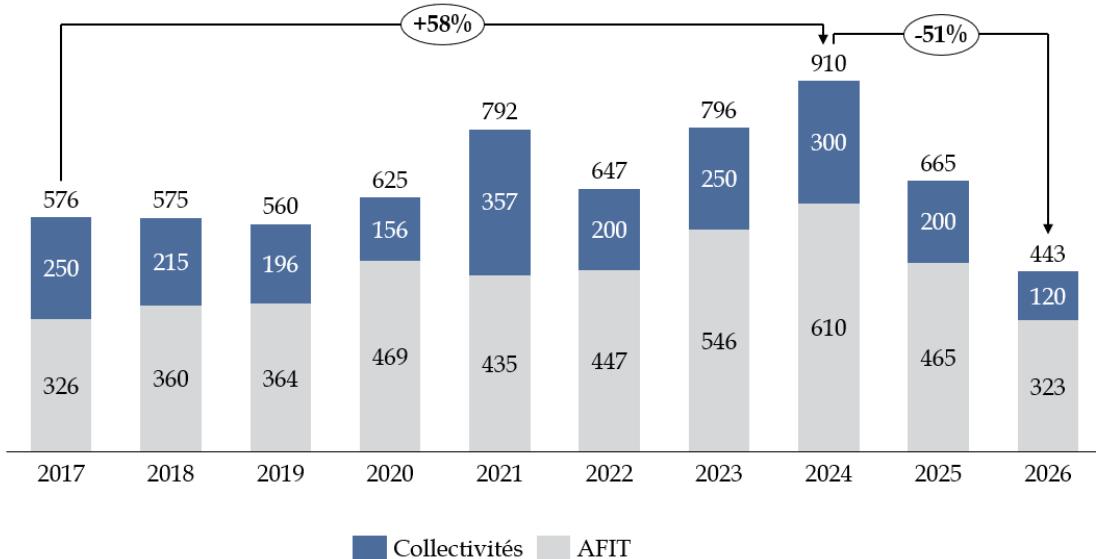
¹ Y compris fonds de concours.

² L'analyse des crédits des actions 41 « Ferroviaire » et 42 « Voies navigables » est décrite dans la partie présentée infra consacrée aux opérateurs rattachés au programme.

³ Ces fonds proviennent d'une part de l'AFIT France pour les opérations qui concernent le réseau routier non concédé (pour des montants prévus à hauteur de 331 millions d'euros en AE et 323 millions d'euros en CP) et d'autre part des collectivités territoriales, qui participent au financement de certaines opérations dans le cadre des contrats de plan État région (pour des montants prévus à hauteur de 120 millions d'euros en AE et en CP).

Évolution des fonds de concours affectés à l'action 01 (2017-2026)

(en millions d'euros)



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

2. Notoirement insuffisants pour permettre d'enrayer la spirale de dégradation du réseau routier national non concédé, les crédits pour son entretien et sa régénération stagnent

Les crédits de l'action 04 « Routes-entretien » couvrent les dépenses relatives à l'entretien ainsi qu'à la régénération du réseau routier national non concédé.

S'agissant des dépenses d'entretien, financées par des crédits budgétaires, pour 2026, le présent projet de loi de finances prévoit de leur allouer 300 millions d'euros, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2025.

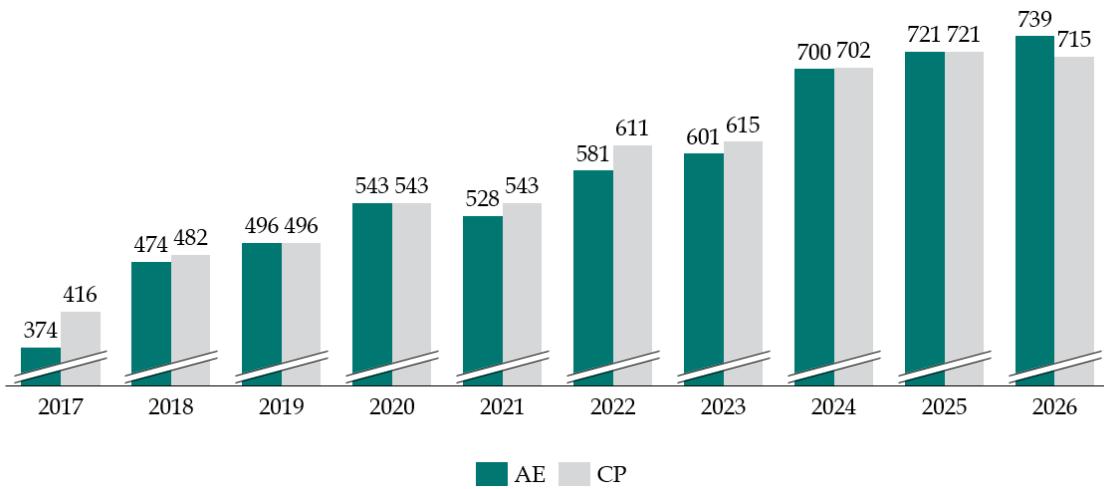
Les investissements dans la régénération du réseau routier national non concédé sont quant à eux financés par des crédits de fonds de concours, principalement alimentés par l'AFITF. Ainsi, en 2026, celle-ci devrait-elle allouer 739 millions d'euros en AE¹ et 715 millions d'euros en CP² à la régénération du réseau routier. D'autres financeurs, au premier rang desquels les collectivités territoriales devraient quant-à-elles participer à ces investissements à hauteur de 30 millions d'euros (AE = CP).

¹ Soit une hausse de 18 millions d'euros.

² Soit une baisse de 6 millions d'euros.

Évolution des fonds de concours versés par l'AFIT France au titre de la régénération du réseau routier national (2017-2026)

(en millions d'euros)



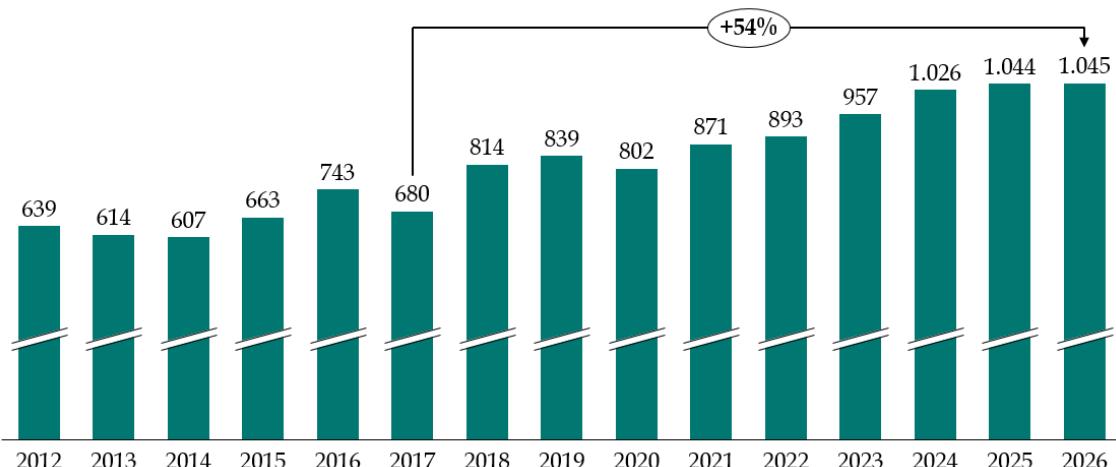
Source : commission des finances du Sénat d'après les annexes budgétaires

Au total, en 2026, les investissements dans la régénération des infrastructures du réseau routier national non concédé devraient ainsi représenter 769 millions d'euros en AE (+ 2,4 %) et 745 millions d'euros en CP (- 0,7 %).

Le total des crédits ouverts sur l'action 04 en 2026, entretien et régénération cumulés, atteindrait ainsi de **1 069 millions d'euros en AE** et **de 1 045 millions d'euros en CP**.

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

(en millions d'euros)



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

Ces montants sont très inférieurs aux investissements qui seraient nécessaires pour enrayer la spirale de dégradation du réseau routier national non concédé. À ce titre, la récente conférence de financement des mobilités « ambition France transports » a estimé que les investissements annuels en la matière devraient être majoré de 1 milliard d'euros d'ici à 2030, pour espérer inverser la tendance et préserver ce patrimoine national.

S'agissant plus précisément de l'entretien et de la réparation des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé, la trajectoire pluriannuelle d'investissements retenue dans le cadre de la LOM devait permettre de porter le niveau de dépenses :

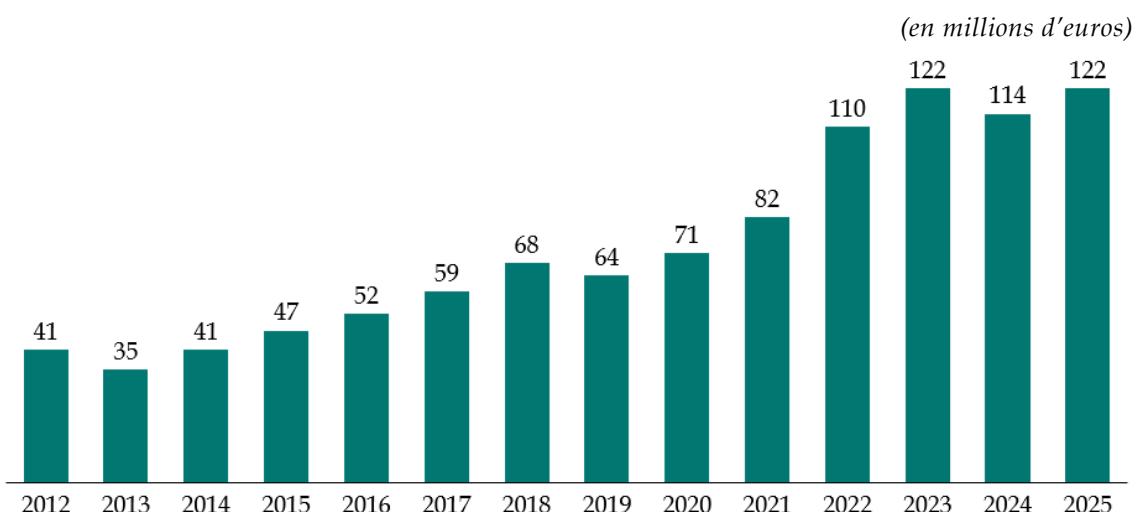
- à 150 millions d'euros en moyenne sur la période 2023-2027, un montant à revaloriser à environ 170 millions d'euros pour tenir compte de l'inflation ;

- puis à 200 millions d'euros à compter de 2028.

La conférence « ambition France transports » a récemment réactualisé les besoins identifiés à 163 millions d'euros en 2026 et devant être portés à 247 millions d'euros par an à l'horizon 2032.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les crédits actuellement consacrés à l'entretien et aux réparations des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé sont encore éloignés de ces différentes cibles.

Évolution des crédits dédiés à l'entretien des ponts du réseau routier national non concédé (2019-2025)¹



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

¹ Depuis 2024, le périmètre des ouvrages d'art concernés s'est réduit des ponts qui font partie des voies mises à disposition des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Grand-Est dans le cadre de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

3. Le contrat de location visant à renouveler le matériel roulant des trains de nuit domestiques devrait coûter 1,1 milliard d'euros à l'État

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'État est l'autorité organisatrice des **lignes de trains d'équilibre du territoire** (TET). À ce titre, il verse chaque année à SNCF Voyageurs des **compensations pour équilibrer le résultat d'exploitation** de ces lignes ainsi que pour entretenir et renouveler leur matériel roulant. En 2026, les CP de la sous-action 44-06 dédiés à ces compensations devraient s'établir à **314 millions d'euros**, soit une hausse de 6 % par rapport à 2025.

Sur cette sous-action, un montant exceptionnel de 1 545 millions d'euros d'AE est prévu pour 2026. Il s'explique principalement par le **renouvellement du matériel roulant des trains de nuit domestiques** et le choix fait par l'État de recourir à **un contrat de location** de rames¹. Parce qu'à l'origine l'État escomptait signer ce contrat dès 2025, des AE avaient déjà été inscrites à cette fin en loi de finances pour 2025. Cependant, le contrat ne devant finalement être signé que dans le courant de l'année 2026, 250 millions d'euros de ces AE ont été annulés au cours de la gestion 2025.

4. L'État s'est engagé à contribuer pour 3 milliards d'euros au volet transports du contrat de plan État-région (CPER) de l'Île-de-France

Outre la compensation du déficit d'exploitation des TET (sous-action 44-06), l'action 44 « Transports collectifs », dédiée aux mobilités du quotidien alternatives à la voiture individuelle, totalise **des crédits budgétaires pour 17 millions d'euros** ainsi que **des crédits de fonds de concours à hauteur de 207 millions d'euros en AE et 353 millions d'euros en CP**.

Principalement alimentée par des **fonds de concours en provenance de l'AFITF**, la sous-action 44-01 « Infrastructures de transport collectif » est le canal par lequel l'État apporte des **financements aux projets ferroviaires et de transports collectifs en Île-de-France** dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour l'Île-de-France.

En 2026, l'AFITF devrait concourir à hauteur de **176 millions d'euros en AE et 280 millions d'euros en CP**, soit des diminutions respectives de 24 millions d'euros et de 70 millions d'euros par rapport à 2025.

¹ Un contrat de type ROSCO (« rolling stock company »).

Le volet transports du CPER de la région Île-de-France

L'avenant relatif au volet transport (2023-2027) du CPER de la région Île-de-France a été signé le 26 septembre 2024. Il prévoit des engagements de l'État à hauteur de 3 milliards d'euros sur un total de 8,4 milliards d'euros¹. La région Île-de-France s'est quant-à-elle engagée à hauteur de 3,7 milliards d'euros, les autres financeurs devant apporter les 1,7 milliard d'euros complémentaires.

Les projets de transports collectifs ou ferroviaires régionaux prévus par cet avenant seront réalisés sous la maîtrise d'ouvrage d'Île-de-France mobilités (IDFM), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) ou encore de SNCF Réseau.

100 millions d'euros seront notamment engagés pour créer des voies réservées aux bus et au covoiturage, en lien avec le schéma directeur des voies dédiées aux bus sur les autoroutes et voies rapides d'Île-de-France.

Source : commission des finances du Sénat

La sous-action 44-03 « Tarifs sociaux ferroviaires » doit financer, à hauteur de 15 millions d'euros en 2026, les compensations versées aux opérateurs ferroviaires au titre des tarifs sociaux qu'ils sont tenus d'appliquer.

La sous-action 44-05 « Plan vélo » est alimentée par un fonds de concours de l'AFITF destiné à participer au financement de projets prévus par le plan vélo. En 2026, les concours de l'AFITF à cette fin devraient s'élever à 31 millions d'euros en AE et 73 millions d'euros en CP.

5. Renforcé en 2025, le niveau des concours de l'État au fret ferroviaire est confirmé en 2026

Pour 2026, des crédits de **156 millions d'euros** (AE = CP), en hausse de 6 millions d'euros par rapport à 2025, sont inscrits à l'action 45 « Transports combinés ». À ce montant devraient s'ajouter **des crédits de fonds de concours** provenant des collectivités territoriales et de l'Union européenne destinés à financer des investissements dans les infrastructures nécessaires au fret ferroviaire et au transport combiné² à hauteur de **120 millions d'euros en AE et 68 millions d'euros en CP** (en baisse de 47 millions d'euros par rapport à 2025).

L'aide à l'exploitation des services de transport combiné, dite « aide à la pince » a été portée à **47 millions d'euros** depuis 2021³. Depuis cette date, l'État a mis en place **une aide** publique destinée à subventionner l'activité **wagon isolé**. Entre 2021 et 2024, cette aide s'élevait à un montant annuel d'environ 70 millions d'euros. La loi de finances pour 2025 a augmenté cette aide de 30 millions d'euros pour porter le niveau de ce soutien à **100 millions d'euros** par an. Ce montant est confirmé en 2026 par le présent projet de loi de finances.

¹ Dont 7,4 milliards d'euros pour les transports en commun.

² Installations terminales embranchées, voies de service, terminaux multimodaux etc.

³ Contre 27 millions d'euros auparavant.

Les soutiens au secteur du fret ferroviaire sont complétés depuis 2021 par un dispositif de **prise en charge des péages** dus par les opérateurs à SNCF Réseau. En 2026, **59 millions d'euros** devraient lui être consacrés, un montant comparable aux années précédentes. Ces crédits sont **inscrits à l'action 41 « Ferroviaire »** avec le dispositif de « compensation fret » par lequel l'État prenait déjà structurellement à sa charge une part des redevances ferroviaires dus par les opérateurs de fret (voir *infra*).

6. En raison du début des travaux de construction d'un nouvel aéroport à Mayotte et d'indemnités dues dans le cadre du renouvellement de concessions aéroportuaires, les crédits dédiés au transport aérien augmenteront significativement en 2026

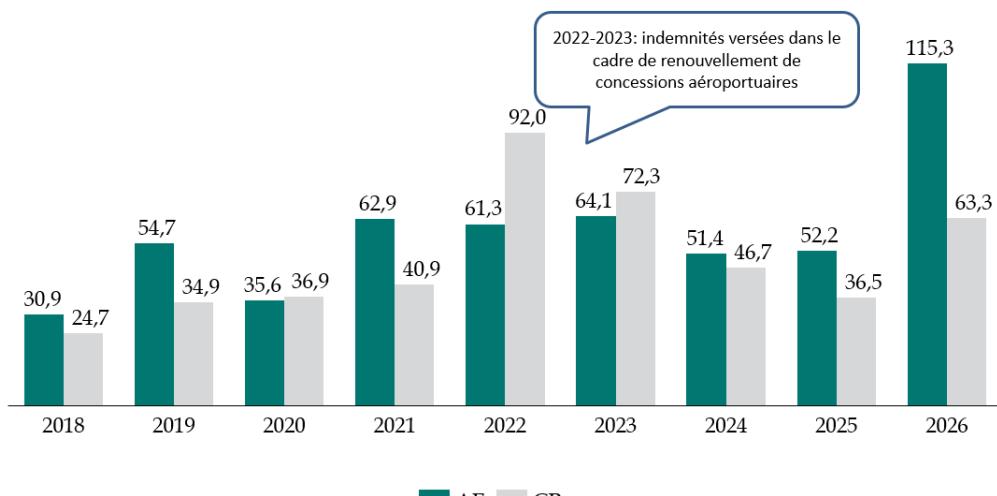
Pour 2026, sur l'**action 52 « Transport aérien »**, les crédits proposés s'établissent à **115 millions d'euros en AE et 63 millions d'euros en CP**, soit des augmentations très sensibles par rapport à 2025 (voir le graphique ci-après).

Ces augmentations résultent de la hausse des crédits consacrés au financement d'opérations sur des **infrastructures aéroportuaires** qui relèvent encore de l'État. Elles s'expliquent :

- d'une part par les débuts des travaux liés à la construction d'un nouvel aéroport à Mayotte ;
- d'autre part par des indemnités dues dans le cadre de renouvellement de concessions aéroportuaires.

**Évolution des crédits inscrits en loi de finances initiale
à l'action 52 « Transport aérien »**

(en millions d'euros)



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

En 2026, le soutien de l'État aux **lignes aériennes d'aménagement du territoire** (LAT) devrait quant à lui représenter 10 millions d'euros d'AE et **19 millions d'euros** de CP.

7. À compter de 2026, l'État contribue à hauteur de 20 millions d'euros par an au régime conventionnel de pénibilité des dockers

En 2026, l'**action 43 « Ports »** se voit allouer des crédits budgétaires à hauteur de **87,5 millions d'euros** (AE = CP) en baisse de 5 % par rapport à 2025. Derrière cette évolution modeste se cache néanmoins une vraie transformation du périmètre des crédits budgétaires suivis sur cette action qui, jusqu'en 2025, n'était consacré qu'à l'entretien des accès des grands ports maritimes (GPM), c'est-à-dire des subventions pour leur dragage.

À ce domaine historique s'ajoutent désormais, à compter de 2026, les crédits destinés à financer la contribution de l'État au financement du régime conventionnel de pénibilité pour la branche ports et manutention portuaire, c'est-à-dire, le régime de pénibilité des dockers¹. En effet, l'État a pris l'engagement de contribuer à hauteur de 20 millions d'euros sur 20 ans au financement des nouveaux droits relatifs à ce régime.

Puisque les crédits budgétaires de l'action sont en diminution, cela signifie que les subventions pour contribuer au financement du dragage des ports ont quant à elles diminuées, passant de 92,5 millions d'euros en 2025 à 67,5 millions d'euros en 2026. Cette baisse de crédits vise tout particulièrement Haropa² port, le port fluvio-maritime de la Seine.

À ces 87,5 millions d'euros doivent s'ajouter des crédits de **fonds de concours de l'AFITF** à hauteur de **55 millions d'euros en AE et de 55 millions d'euros en CP**. Ces crédits ont vocation à financer, d'une part, la contribution de l'État aux volets portuaires des CPER et, d'autre part, à des subventions de l'État en faveur de certaines opérations portuaires non contractualisées dans les CPER.

¹ Ce financement est identifié par la sous-action 43-04 « Pénibilité portuaire ».

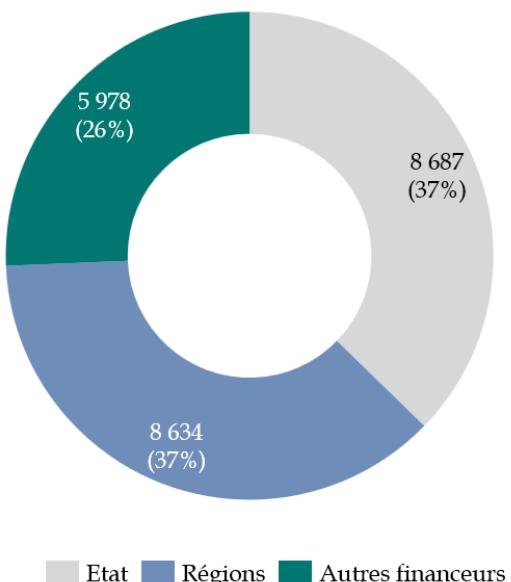
² Pour Le-Havre, Rouen et Paris.

C. L'AVANCÉE DES VOLETS TRANSPORTS DES CPER EST RETARDÉE PAR LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI S'IMPOSENT À L'ÉTAT COMME AUX RÉGIONS

Portant sur la période 2023-2027, les **volets transports des CPER** actuels représentent un total de **23,3 milliards d'euros** dont le financement doit se répartir entre **l'État¹**, qui s'est engagé à hauteur de **8,7 milliards d'euros**, **les régions**, pour **8,6 milliards d'euros**, et **d'autres financeurs** pour **6,0 milliards d'euros**.

Répartition par financeur de la couverture des dépenses prévisionnelles des volets transports des CPER (2023-2027)

(en millions d'euros et en %)



■ Etat ■ Régions ■ Autres financeurs

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

D'après les informations recueillies par les rapporteurs, **en consommation d'autorisations d'engagement, le taux d'avancement** des projets de ces CPER 2023-2027 co-financés par le programme 203 devrait atteindre **47 %** à la fin de l'année 2025.

En 2026, la contribution de l'État, via le budget de l'AFITF, aux projets des volets transport des CPER **devrait diminuer de 354 millions d'euros** (- 30 %) pour s'établir à **836 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 se trouve sensiblement ralenti.

¹ Y compris voies navigables de France (VNF), engagé pour 400 millions d'euros, et la société des grands projets (SGP), engagée à hauteur de 700 millions d'euros.

III. SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

A. À CE JOUR EXCLUSIVEMENT FINANCÉE PAR LA SNCF, LA TRAJECTOIRE DE HAUSSE DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE COMMENCE À SE CONCRÉTISER

1. Encore loin de l'objectif de 1,5 milliard d'euros et atténuée par le phénomène d'inflation, la trajectoire d'augmentation des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire n'en a pas moins été engagée

Après notamment les constats établis dans un rapport d'information de mars 2022¹ des rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, confirmés par les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), la première ministre de l'époque avait pris l'**engagement**, en février 2023, de majorer les investissements dans le réseau ferroviaire à hauteur de 1,5 milliard d'euros par an à l'**horizon 2028**. Sur cette somme, **1 milliard d'euros doivent servir à la régénération** des infrastructures dans le but d'enrayer la spirale de leur dégradation. Les **500 millions d'euros** restants doivent quant-à eux permettre de **financer les programmes de modernisation** du réseau ferroviaire sur lesquels la France a accumulé un retard considérable par rapport à ses partenaires européens.

Cette modernisation des infrastructures ferroviaires passe essentiellement par deux programmes : **la commande centralisée du réseau (CCR)**² et **l'ERTMS**³. Si les coûts totaux de mise en œuvre de ces deux programmes s'élèvent à environ **35 milliards d'euros**⁴, ils permettront de réaliser **des gains de performance significatifs**.

Objets désormais d'un très large **consensus**, ces besoins d'investissements supplémentaires dans les infrastructures ferroviaires ont été récemment **réaffirmé par la conférence de financement des mobilités « ambition France transports »**.

¹ 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.

² La commande centralisée du réseau (CCR) doit se traduire par la création de « tours de contrôle » à grand rayon d'action permettant de centraliser la régulation des circulations. La CCR est un levier d'efficience considérable. Son déploiement permettrait de remplacer les 2 200 postes d'aiguillages actuels (1 500 pour le réseau structurant), auxquels plus de 13 000 agents sont affectés, par une quinzaine de tours de contrôle. D'après la Cour des comptes la baisse d'effectifs consécutive pourrait atteindre 40 %.

³ L'ERTMS est un système de signalisation de nouvelle génération, interopérable au niveau européen et permettant de réduire l'intervalle entre les trains. Aussi permet-il d'augmenter la cadence du trafic (de quatre trains par heure sur les LGV), d'accroître la performance du réseau, d'améliorer la régularité du trafic ainsi que l'offre de sillons, en particulier aux opérateurs de fret ferroviaire.

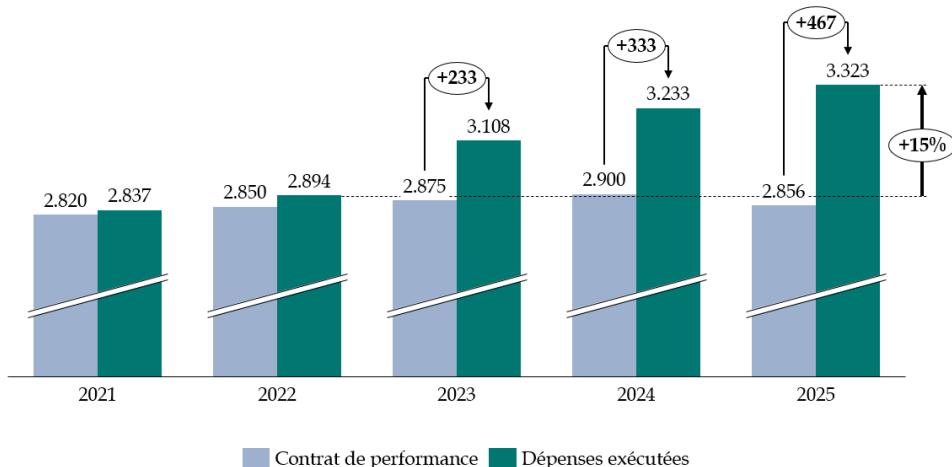
⁴ 15 milliards d'euros pour le déploiement de la CCR et 20 milliards d'euros pour l'ERTMS.

À la faveur des financements apportés par la SNCF à travers des abondements complémentaires du fonds de concours dédié à la régénération et à la modernisation du réseau ferré (voir *infra*), la trajectoire d'augmentation des investissements dans les infrastructures ferroviaires existantes a été amorcée depuis 2023. Si à ce jour, les premiers pas réalisés restent encore limités sur le chemin qui doit conduire cette trajectoire jusqu'à 1,5 milliard d'euros annuels en 2028, ils n'en sont pas moins réels.

Ils apparaissent lorsque l'on mesure l'écart entre les investissements annuels qui étaient prévus par le contrat de performance actuel de SNCF Réseau et les dépenses réellement exécutées. Toutefois, le phénomène d'inflation, particulièrement dynamique au cours des mois qui ont suivi la signature du contrat en 2022, doit conduire à relativiser les hausses observées.

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

(en millions d'euros)



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

Depuis 2023, l'augmentation des investissements concerne aussi les programmes de modernisation.

¹ Montants consacrés au programme de modernisation CCR inclus.

Dépenses annuelles consacrées par SNCF Réseau au programme de commande centralisée du réseau (CCR)

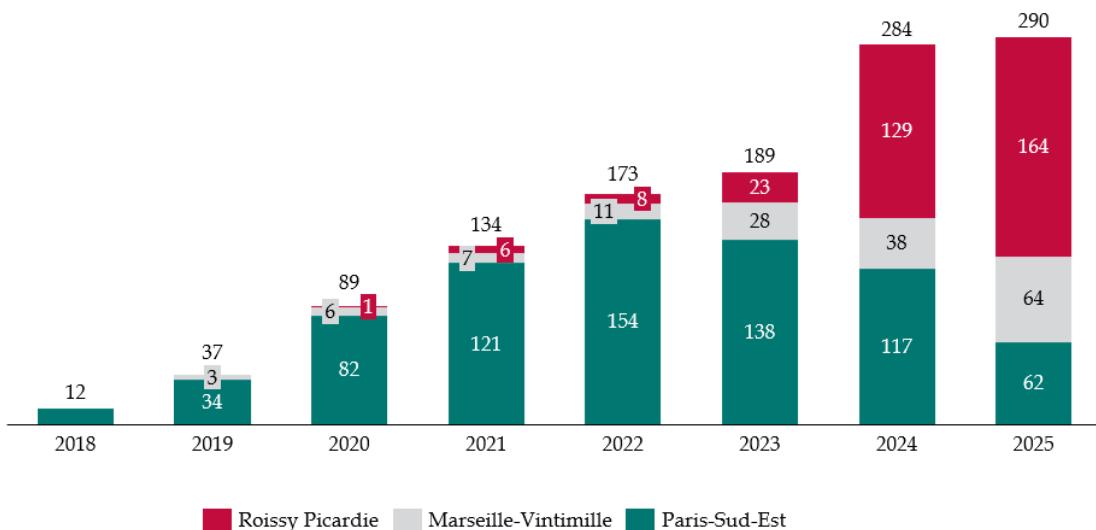
(en millions d'euros)



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

Dépenses annuelles consacrées par SNCF Réseau au programme ERTMS

(en millions d'euros)



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

2. À ce jour, et jusqu'en 2027, la SNCF finance seule la montée en puissance progressive des investissements dans le réseau

Les crédits de fonds de concours qui devraient abonder l'action 41 « Ferroviaire » en 2026 représentent 1 855 millions d'euros en AE et 1 805 millions d'euros en CP, soit des augmentations respectives de 12 % et de 6 % par rapport à 2025.

363 millions d'euros en AE et 313 millions d'euros en CP correspondent aux **contributions attendues de l'AFITF aux premières opérations nécessaires aux projets de services express régionaux métropolitains (SERM)**¹.

Le reste des crédits de fonds de concours attendus sur l'action 41 doit provenir du **fonds de concours** alimenté par des versements du groupe SNCF et dédiés à contribuer au financement des dépenses de **régénération et de modernisation du réseau ferroviaire**.

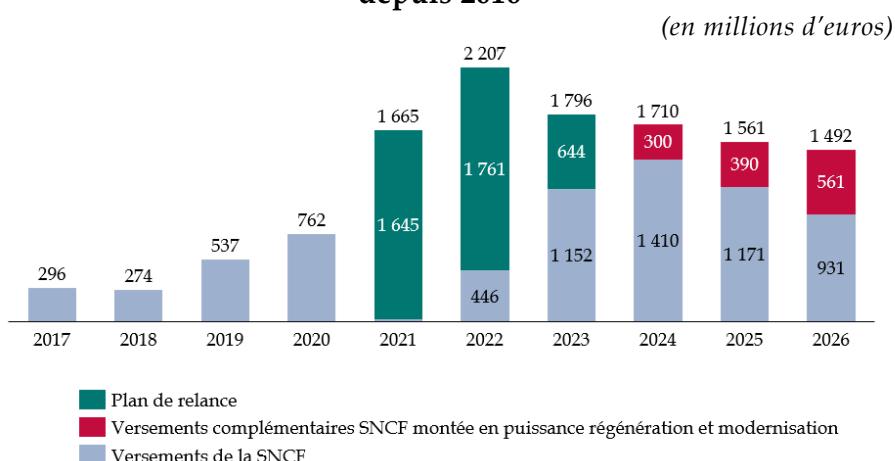
Le fonds de concours dédié au financement de la régénération du réseau ferroviaire

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire² a instauré un nouveau dispositif de financement du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, destiné à contribuer au financement de la régénération du réseau ferré. Il s'agissait à l'époque d'affecter une partie des résultats de SNCF Mobilités « *au profit du redressement du gestionnaire d'infrastructures* ». Renforcé par le nouveau pacte ferroviaire de 2018, le mécanisme prévoit que 60 % du bénéfice récurrent dégagé par SNCF Voyageurs soit versé à un fonds de concours qui alimente le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du budget général de l'Etat. Ce fonds de concours est affecté à SNCF Réseau, et plus précisément au programme de régénération du réseau ferré national.

Source : commission des finances du Sénat

Pour 2026, l'abondement du fonds de concours par la SNCF est prévu à hauteur de **1,5 milliard d'euros**.

Abondement du fonds de concours dédié à la régénération du réseau ferroviaire par les dividendes de SNCF Voyageurs et le plan de relance ferroviaire depuis 2016



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

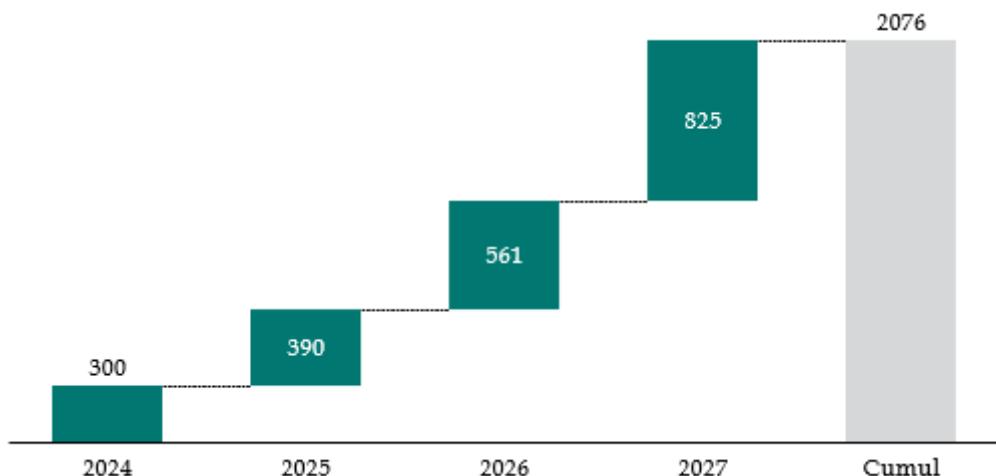
¹ Voir pour plus de détails sur ce sujet les développements infra relatifs à la Société des grands projets (SGP).

² Exposé des motifs de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

À la demande de l'État, pour la période 2024-2027, la SNCF s'est engagée à financer à elle seule les premières étapes de l'augmentation progressive des investissements en matière de régénération et de modernisation des infrastructures ferroviaires. Pour l'entreprise publique, cet effort prend concrètement la forme de **versements complémentaires au fonds de concours** par rapport à la trajectoire qui était prévue par le contrat de performance. Au total, l'effort financier consenti par la SNCF sur la période représente **2,1 milliards d'euros** et doit se répartir comme décrit dans le graphique ci-après.

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

(en millions d'euros)



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

À compter de 2028, la SNCF s'est par ailleurs engagée à financer structurellement **500 millions d'euros sur les 1,5 milliard d'euros annuels** d'investissements supplémentaires dans la régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires.

À cette échéance, il conviendra ainsi d'identifier les **sources de financement complémentaires** qui permettront de concrétiser cet engagement incontournable pour stopper la dégradation inquiétante du réseau ferré national. Le **développement de la concurrence sur le segment des trains à grande vitesse (TGV)** pourrait conduire à terme à **augmenter le nombre de trains en circulation et ainsi les recettes de péages** perçues par SNCF Réseau. Par ailleurs, la commission ambition France transports a envisagé la piste d'un **financement via le mécanisme des certificats d'économie d'énergie (CEE)**. Toutefois, ces deux pistes ne permettront vraisemblablement pas de dégager **1 milliard d'euros** de ressources supplémentaires.

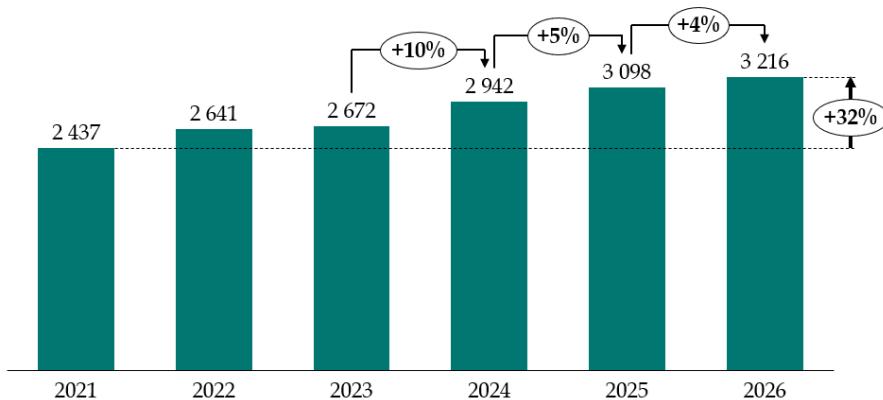
Aussi, quand bien même à l'expiration des principales concessions autoroutières, au cours de la décennie 2030, l'affectation d'une part du produit des péages autoroutiers semble une piste très prometteuse, les modalités de financement de ce milliard d'euros dans l'intervalle, à compter de 2028, demeurent-elles à ce jour un véritable impensé.

3. La montant des péages ferroviaires à la charge de l'État continue de progresser de façon dynamique

Les redevances d'infrastructures versées par l'État à SNCF Réseau représentent **70 % des crédits budgétaires du programme 203**. Ces crédits, portés par l'action 41 « Ferroviaire », servent à financer le coût de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER), les trains d'équilibre du territoire (trains « Intercités ») et les trains de fret.

En 2026, les crédits alloués à cette action atteindraient **3,2 milliards d'euros, en hausse de 4 % sur un an**. L'augmentation de ces charges constatée depuis trois ans a pour origine la revalorisation inédite des péages ferroviaires qui est intervenue à compter de 2024.

Évolution des charges de péages ferroviaires acquittées par l'État (2021-2026)
(en millions d'euros)



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

En 2026, SNCF Réseau devrait ainsi percevoir de l'État :

- 2 410 millions d'euros (AE = CP) pour les redevances d'accès au réseau relatives aux TER hors Île-de-France ;

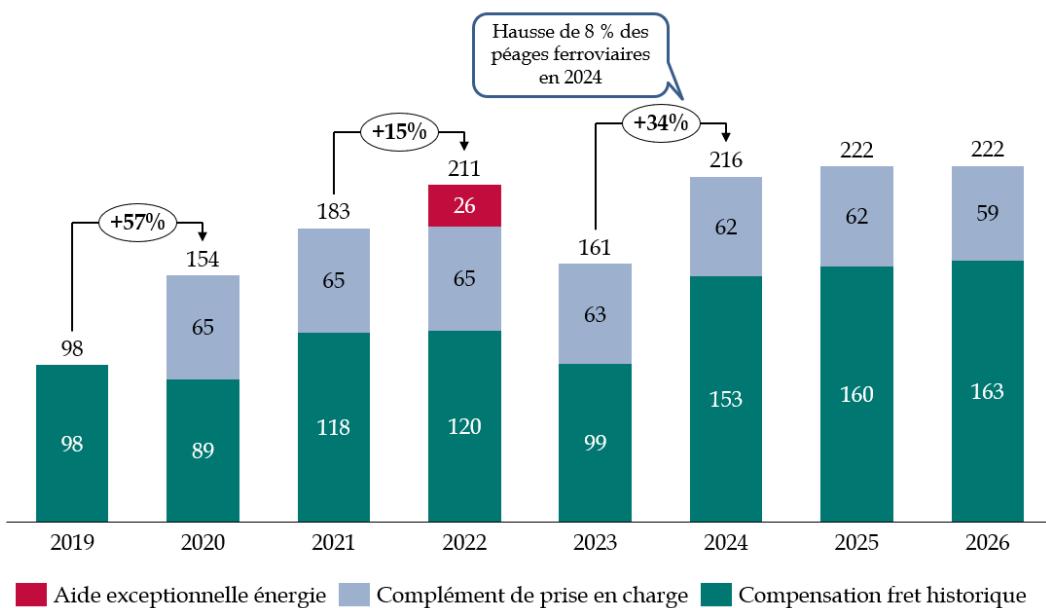
- 584 millions d'euros (AE = CP) de redevances d'accès pour l'utilisation du réseau ferré national hors Île-de-France par les trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est l'autorité organisatrice ;

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

Cette dernière intègre depuis 2020, de façon complémentaire au dispositif historique, une prise en charge additionnelle des péages ferroviaires dus par les opérateurs de fret dont le montant devrait représenter 59 millions d'euros en 2026.

Évolution de la prise en charge par l'État des péages ferroviaires des opérateurs de fret

(en millions d'euros)



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

B. ENTRE LE GRAND PARIS EXPRESS ET LES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM), LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS A « DEUX FERS AU FEU »

La Société des grands projets (SGP) est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris sous le nom de Société du Grand Paris. La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM) l'a rebaptisée Société des grands projets pour concrétiser l'élargissement de ses missions et de son champ d'intervention aux projets de SERM sur l'ensemble du territoire national.

La vocation initiale et historique de la SGP, qui reste encore à ce jour sa 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 express (GPE) et d'en assurer la réalisation¹. Alors qu'en novembre 2024 des décalages de calendriers de mise en service avaient déjà été signalés par la SGP, en février 2025, elle a annoncé de nouveaux retards pour les livraisons de la ligne 15 sud², ainsi que des premiers tronçons des lignes 16 et 17³.

1. Les dépenses annuelles de la SGP avoisinent à présent les 5 milliards d'euros

Suite à plusieurs réévaluations, depuis octobre 2021 le coût global actualisé du Grand Paris express est estimé à **36,1 milliards d'euros**.

En plus de ce montant qui relève de sa mission de maître d'ouvrage du Grand Paris express, 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.

À cette enveloppe de 3,5 milliards d'euros s'est ajoutée en 2024 une contribution à hauteur de **700 millions d'euros** au titre des **projets de transports collectifs en Île-de-France** prévus dans le cadre du volet transport (2023-2027) du CPER de la région. Ces dépenses supplémentaires ont pour objet de participer au financement des **surcoûts du projet EOLE ainsi qu'à ceux de projets d'interconnexions avec le réseau du Grand Paris express**.

¹ Cette dernière comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures et, dans les conditions prévues par la loi, leur entretien et leur renouvellement.

² Décalée d'un an à la fin de l'année 2026.

³ Reportées de six mois, au premier trimestre 2027.

Le budget de la Société des grands projets de 2018 à 2024

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dépenses totales (A)	2 654	2 994	3 550	3 563	3 625	4 477	4 904	4 940
GPE	2 119	2 508	3 041	3 178	3 507	4 355	4 834	4 696
Contributions (Ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen, Plan de mobilisation et réseaux existants)	535	486	509	385	118	122	70	244
Recettes totales (B)	600	702	836	849	893	1 044	1 497	N/C
Taxes affectées	566	662	746	764	802	847	898	978
TSBCS (et TASS à partir de 2019)	382	470	543	614	623	677	732	801
TSE	117	117	117	73	67	67	67	67
IFER	67	74	74	69	76	79	84	90
Taxe de séjour	<i>n.a.</i>	1,5	12	8	9	24	15	20
Ressources propres et autres	34	40	90	85	117	197	599	N/C
Emprunts	2 365	3 255	11 000	8 000	1 750	2 000	2 000	N/C

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

Entre 2022 et 2024, les dépenses de la SGP, portées par les investissements dans le projet de Grand Paris express, avaient augmenté de façon très dynamique, passant de 3,6 milliards d'euros à 4,9 milliards d'euros. En 2025, elles devraient se stabiliser. À ce stade, le budget prévisionnel pour 2026 prévoit 5,1 milliards d'euros de dépenses.

2. Un projet financé par le recours à l'emprunt dont l'amortissement est couvert par de la fiscalité affectée

a) Le montant des recettes affectées à la SGP devrait se stabiliser en 2026

Le modèle de financement de la SGP est celui d'une **caisse d'amortissement**. L'établissement s'endette au cours de la phase de réalisation des travaux avant de rembourser progressivement la dette contractée. À cette fin, **le législateur a affecté à la SGP un panier de recettes fiscales**.

**Synthèse des recettes fiscales affectées
à la Société du Grand Paris (2023-2026)**

(en millions d'euros)

Ressources fiscales affectées	Base légale	Rendement réel en 2023	Rendement réel en 2024	Prévision pour 2025	Prévision PLF pour 2026 ¹
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>	664	718	782	793
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	<i>Article 1609 G du code général des impôts</i>	67	67	67	67
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>	79	84	90	86
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	<i>Article 1599 quater C du code général des impôts</i>	13	14	19	18
Taxe de séjour	<i>Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales</i>	24	15	20	20
Total		802	898	978	984

Source : commission des finances du Sénat

D'après les plafonds et prévisions de rendement prévus à l'article 36 du présent projet de loi de finances, il apparaît que le montant des taxes affectées à la SGP en 2026 devrait connaître une certaine stabilité. Il pourrait ainsi s'accroître de 6 millions d'euros (+ 0,6 %) pour s'établir à **984 millions d'euros**.

Pour 2026, le présent projet de loi de finances prévoit de relever les plafonds d'affectation à la SGP de la taxe sur les bureaux de 782,0 millions d'euros à 832,5 millions d'euros. Cependant, le rendement attendu de cette taxe pour 2026 n'est que de 793 millions d'euros. Il est également prévu de relever de 89,6 à 90,5 millions d'euros le plafond d'affectation de l'IFER sur le matériel roulant circulant sur le réseau ferroviaire de la RATP mais le rendement prévisionnel de cette taxe en 2026 n'est que de 86,2 millions d'euros. Le plafond d'affectation du produit de la taxe sur les surfaces de stationnement doit quant à lui être relevé de 18,9 millions d'euros à 19,4 millions d'euros pour un rendement prévisionnel de 18,5 millions

¹ Rendements prévisionnels plafonnés en vertu des dispositions de l'article 36 du présent projet de loi de finances.

d'euros. Enfin, le plafond d'affectation de la taxe additionnelle régionale à la taxe de séjour en Île-de-France serait relevé de 20 millions d'euros à 21,3 millions d'euros pour un rendement attendu de 20,3 millions d'euros en 2026.

b) Depuis 2025 la SGP perçoit une redevance d'infrastructure versée par IDFM au titre de l'usage du réseau du Grand Paris express

À l'issue des différentes mises en service de lignes, Île-de-France mobilités (IDFM) est redevable à la SGP de redevances d'infrastructure. Sur ce sujet le protocole de financement pluriannuel signé entre l'État et IDFM le 26 septembre 2023 avait prévu de réduire le montant de cette redevance. Le décret n° 2024-741 du 6 juillet 2024 en a, en effet, fixé le montant à 0,8 million d'euros par an et par kilomètre de ligne. Il s'agissait d'une des **recommandations de la mission d'information** de la commission des finances du Sénat sur le financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) qui avait rendu ses conclusions en juillet 2023¹.

Les prolongements nord et sud de la ligne 14 étant entrés en service en juin 2024, ils doivent donner lieu **pour la première fois en 2025** au versement à la SGP d'une rémunération pour un montant d'environ **8 millions d'euros**. Ce montant a vocation à augmenter au fur et à mesure des mises en service de lignes pour atteindre **140 millions d'euros par an lorsque l'ensemble du réseau aura été délivré à IDFM**.

c) L'essentiel du coût prévisionnel du Grand Paris express est déjà financé par les emprunts réalisés par la SGP

Au cœur du modèle de la SGP, le recours précoce à l'endettement a permis d'accélérer la livraison du projet de Grand Paris express en augmentant considérablement la capacité à investir de l'opérateur. La stratégie de financement adoptée par la SGP suppose que celle-ci augmente son niveau d'endettement jusqu'en 2030 avant d'amorcer le remboursement de sa dette à horizon 2071. Ainsi, à la fin du mois de juin 2025, la SGP détenait un stock de dette de **30,6 milliards d'euros**.

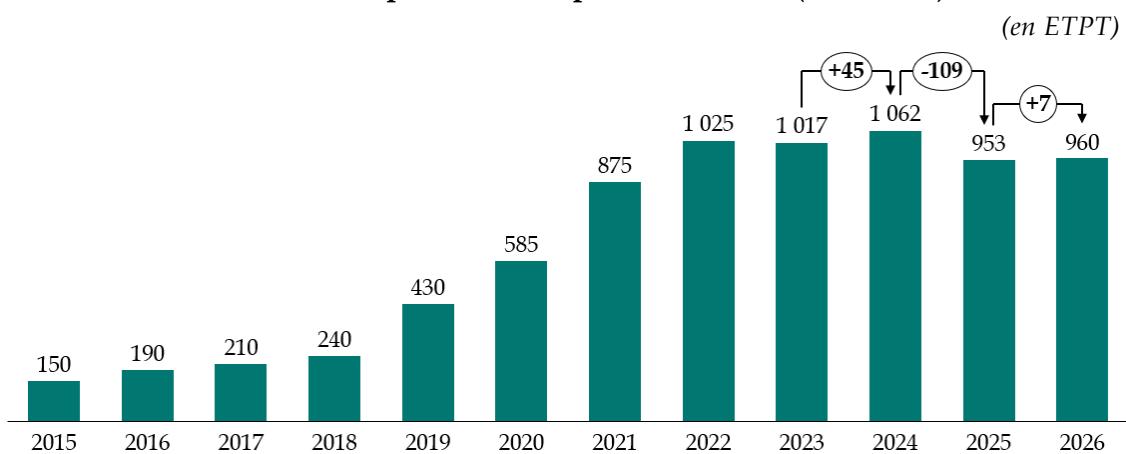
d) La trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs de la SGP dans les prochaines années n'est toujours pas établie

Sous-dimensionnés à l'origine, les effectifs de la SGP avaient progressivement augmenté au fur et à mesure de l'avancée du Grand Paris express jusqu'à dépasser le millier d'ETPT au début des années 2020. Par la suite, au fur et à mesure de la délivrance à IDFM des différentes lignes du Grand Paris express, les effectifs de la SGP devaient se réduire à un rythme rapide jusqu'à la livraison de l'intégralité du nouveau réseau.

¹ Rapport d'information n° 830 (2022 2023) fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, par MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL.

Cependant, la nouvelle mission confiée à la SGP d'accompagnement des projets de SERM a bouleversé cette perspective. Les effectifs de l'établissement ont ainsi été stabilisés et même relevés de 20 ETPT en loi de finances pour 2024, spécifiquement pour répondre à ce nouvel enjeu. En cours de gestion, avec l'accord de ses tutelles, la SGP a même pu augmenter son plafond d'emploi de 25 ETPT supplémentaires¹ pour atteindre 1 062 ETPT. La loi de finances pour 2025 a ramené le plafond d'emploi de la SGP à 953 ETPT tandis que le présent projet de loi de finances prévoit de le rehausser de 7 ETPT, à 960 ETPT.

Évolution du plafond d'emplois de la SGP (2015-2026)



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

¹ En réponses au questionnaire des rapporteurs, l'administration explique ainsi cette majoration exceptionnelle du plafond d'emploi de la SGP au cours de l'exercice budgétaire 2024 : « cette évolution a été motivée par le constat en début de gestion d'un fort dynamisme des recrutements, conjugué à des départs moins soutenus que ce qui avait initialement été envisagé. Par ailleurs, des créations de postes ont été opérées au profit de la direction en charge des services express régionaux métropolitains (direction des transports territoriaux), de la direction des systèmes d'information (conformément à l'impératif d'internalisation de certaines fonctions jusqu'à présent réalisées par des prestataires relevé par la Cour des Comptes dans le rapport publié en avril 2024) et de la direction des systèmes de transport et d'exploitation (afin de répondre aux enjeux forts des dernières phases d'essais et d'aménagement des gares avant la mise en service des lignes 15 Sud, 16, 17 et 18 du Grand Paris Express). Enfin, la DRH a bénéficié de postes supplémentaires dans le contexte de la préparation de la décroissance de l'effectif de l'établissement sur le périmètre du Grand Paris Express (GPE) ».

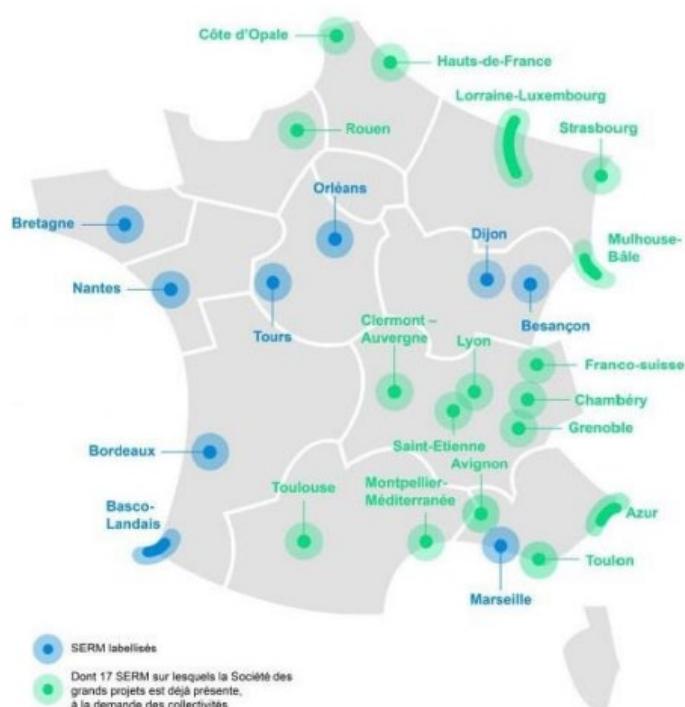
Ces fluctuations semblent dénoter d'un certains **manque de visibilité sur la trajectoire prévisionnelle des effectifs** de l'opérateur depuis l'élargissement de son champ d'action. Sur ce sujet, en réponse à leur questionnaire, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a indiqué aux rapporteurs qu'**une « réflexion est engagée pour déterminer une trajectoire d'évolution du plafond d'emploi »**. Cette trajectoire devra prendre en compte :

- d'une part la baisse du besoin en effectifs résultant de la mise en service des différentes lignes du Grand Paris express tout en tenant compte des derniers retards annoncés et de nouveaux aménagements du calendrier de mises en service qui pourraient advenir dans le futur ;
- d'autre part les besoins résultant de l'extension du champ d'activité de la SGP à l'accompagnement du développement des projets de SERM.

3. La SGP accompagne déjà seize projets de SERM

À ce jour, **34 territoires** se sont déclarés **intéressés** pour réaliser des SERM et **26 dossiers** ont d'ores et déjà été **labellisés** par le ministre chargé des transports. **17 territoires ont** sollicité l'autorisation du même ministre pour permettre à **la SGP** de participer à l'élaboration des propositions de SERM et **16 d'entre-eux ont déjà conclu de premières conventions de financement** avec l'établissement.

Les projets de SERM labellisés



Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

Les dépenses relatives aux projets de SERM ont notamment vocation à être financées par les **avenants transports 2023-2027 aux CPER**. Ces derniers prévoient des fonds pour les études et premiers travaux pour un total de **2,7 milliards d'euros, dont 891 millions d'euros qui doivent être alloués par l'État**.

Engagements financiers pris au titre des projets de SERM dans les volets transports des CPER pour la période 2023-2027

(en millions d'euros)

CPER	Total	Part État	Part Région	Autres financeurs
Auvergne Rhône-Alpes	322	147	175	-
Bretagne	177	53	51	72
Centre Val de Loire	44	18	18	8
Grand Est	650	130	197	323
Hauts-de-France	296	121	139	36
Normandie	136	53	57	25
Nouvelle Aquitaine	526	175	95	255
Occitanie	240	81	81	78
PACA (Région Sud)	163	54	51	58
Pays de la Loire	106	57	18	32
Total général	2 659	891	882	887

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

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. Au-delà des dépenses d'infrastructures, ces nouvelles offres nécessitent d'importants investissements dans l'acquisition de nouveaux matériels roulants mais également, après leur mise en service, des dépenses d'exploitation.

À ce jour, d'après les éléments communiqués aux rapporteurs, **le montant prévisionnel des prestations conventionnées délivrées par la SGP** au titre de la phase de préfiguration des projets de SERM, s'élève à **30,3 millions d'euros** dont 13,7 millions d'euros pour le seul SERM de Lille pour lequel deux conventions de financement ont déjà été conclues.

Conventions de financement conclues par la SGP avec des collectivités pour des prestations d'accompagnement de projets de SERM

Région	Projet	Montant prévisionnel (en millions d'euros)
Grand Est	Bâle-Mulhouse	5
	Sillon Lorrain	
	Strasbourg	
Hauts-de-France	Lille	13,7
Normandie	Rouen	1,6
Occitanie	Toulouse	0,4
	Montpellier	0,4
Auvergne-Rhône-Alpes	Franco-suisse	1,2
	Chambéry	0,9
	Clermont-Ferrand	1,3
	Grenoble	0,8
	Lyon	1,6
	Saint-Etienne	1,3
Sud	Avignon	0,7
	Toulon	0,7
	Nice-Azur	0,7
Total		30,3

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

Dans le cadre de ces conventions et pour les projets concernés, la SGP est amenée à réaliser différentes prestations au service des collectivités notamment des travaux d'élaboration du schéma d'ensemble du projet, du plan de financement, de la gouvernance et du dossier de demande d'octroi du statut de SERM.

Les prestations que la SGP peut réaliser pour le compte des collectivités dans le cadre des projets de SERM

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM) prévoit que les collectivités puissent confier quatre missions à la SGP.

Avant l'octroi du statut de SERM la SGP peut élaborer des propositions de SERM, sur décision ministérielle et à la demande de la région et des autorités organisatrices des mobilités (AOM).

Puis, une fois le statut de SERM conféré par arrêté du ministre chargé des transports la SGP peut :

- assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des SERM, suite à l'octroi du statut de SERM par arrêté du ministre ;
- participer au financement de ces projets en s'appuyant sur des recettes qui lui seraient affectées, sur le modèle du Grand Paris express ;
- assurer la coordination des différents maîtres d'ouvrage de ces projets.

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

En 2025, la SGP consacre environ 40 de ses ETPT, soit 4 % du total de ses effectifs sous plafond, à sa mission d'accompagnement des SERM.

C. LA RÉDUCTION PRÉCIPITÉE DES EFFECTIFS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE MENACE LA RÉFORME STRUCTURELLE DE L'OPÉRATEUR ET LES GAINS DE PERFORMANCE QUI EN SONT ATTENDUS

1. Depuis 2025, Voies navigables de France (VNF) est confronté à une réduction imprévue de ses effectifs

Voies navigables de France (VNF), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la transition écologique, gère le réseau de voies navigables. Il est chargé de son exploitation, de son entretien, de sa maintenance, de son amélioration ainsi que de son extension. Le réseau géré par l'établissement comprend 6 700 kilomètres de voies navigables, plus de 3 000 ouvrages d'art et 40 000 hectares de domaine public en bordure de voie d'eau.

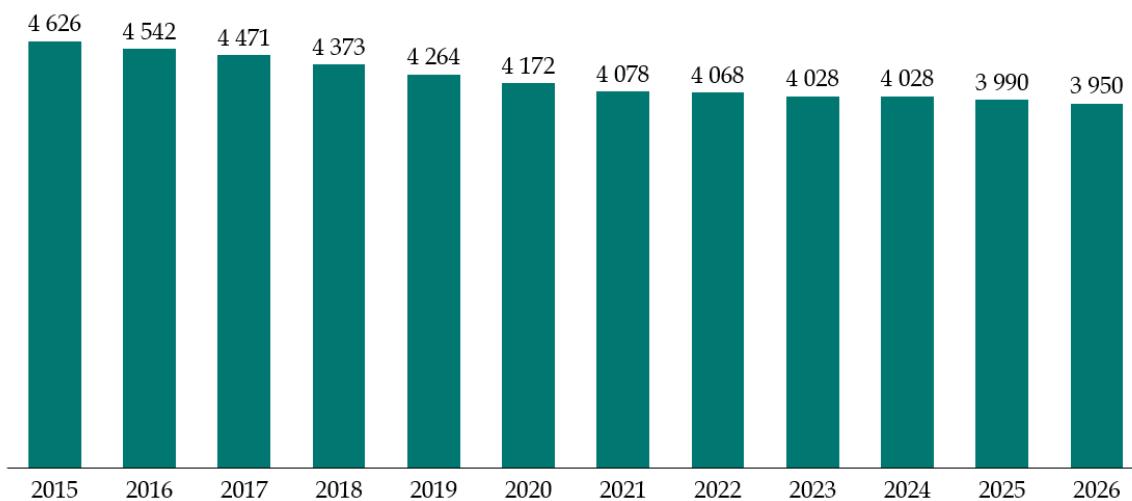
Le 22 décembre 2023, l'État et VNF ont conclu un **contrat d'objectifs et de performance** pour la période **2023-2032**. Ce contrat inclut notamment une trajectoire financière prévisionnelle sur l'ensemble de la période couverte. Il prévoit **un renforcement des investissements, une hausse des ressources** de l'opérateur, principalement *via* les subventions versées par l'AFITF ainsi que de **l'affectation du produit de la redevance domaniale de prise et de rejet d'eau, dite « redevance hydraulique »**. Le contrat prévoyait aussi une **stabilisation de ses effectifs jusqu'en 2026, un engagement qui n'a cependant pas été tenu par l'État**, les emplois de l'opérateur ayant été réduits

dès 2025 (voir *infra*). Ce contrat, ainsi que la trajectoire financière qui lui est associée, a pour **principale finalité d'accélérer la régénération et la modernisation du réseau fluvial**.

Après une période de diminution, le plafond d'emplois de VNF s'était stabilisé entre 2023 et 2024 à 4 028 ETPT. Comme précisé *supra*, cette stabilité avait été garantie jusqu'en 2026, par le contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur. Néanmoins, la loi de finances pour 2025 a réduit les effectifs de l'établissement de 38 ETPT. Cette diminution s'inscrivait dans le cadre d'une mesure plus générale de réduction des emplois des opérateurs adoptée au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 à l'initiative du Gouvernement. Le présent projet de loi de finances prévoit une nouvelle réduction de 40 ETPT 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 contrat d'objectifs et de performance (4 028 ETPT).

Évolution du plafond d'emplois de VNF (2015-2026)

(en ETPT)



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

Dans le cadre d'un plan de modernisation ambitieux, VNF entend réaliser des gains de productivité permettant à terme de réduire ses effectifs permanents, en particulier en déployant des postes de commande centralisés¹. Cependant, une réduction des emplois de l'opérateur excessive et trop précoce pourrait faire courir le risque de retarder la mise en œuvre de ce programme et l'amélioration de la performance qui doit en résulter. C'était pour cette raison, afin de synchroniser l'évolution des effectifs et le déploiement du plan de modernisation, que le contrat d'objectifs et de performance avait prévu une stabilisation du plafond d'emplois de

¹ Permettant la « téléconduite ».

l'opérateur jusqu'en 2026. À compter de 2027, pour tirer les bénéfices des gains de productivité induits par le programme de modernisation, le contrat de performance prévoyait une reprise de la baisse des effectifs de VNF à hauteur de 60 ETPT par an.

Alors que ce programme de modernisation de VNF n'est pas achevé et que les gains de performance qui doivent en résulter ne se sont donc pas tous matérialisés, **ces réductions prématuées d'effectifs conduisent à supprimer des postes qui restent pourtant encore indispensables à la gestion des voies navigables**, notamment sur le réseau de petit gabarit. Aussi, aujourd'hui, se traduisent-elles très concrètement par la suspension de la navigation sur certaines voies d'eau une partie de l'année¹.

Alors que les aspects les plus ambitieux et les plus sensibles de la réforme organisationnelle visant à la modernisation de VNF sont en pleine phase de négociations avec les organisations syndicales, cette réduction d'effectifs par laquelle l'État s'exonère des engagements qu'il avait pris auprès de l'opérateur et de son corps social dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance, intervient au plus mauvais moment. Elle pourrait compromettre, ou tout au moins retarder, la mise en œuvre d'un programme de modernisation ambitieux et inédit dans l'histoire de l'établissement qui implique notamment une rationalisation très significative de ses implantations², des changements substantiels de nombreuses fiches de postes³ ainsi que des déplacements géographiques pour environ 400 agents. Les gains de performance attendus sont à ce prix. La remise en cause ou le gel de ces réformes déclencherait une sorte de cercle vicieux dans lequel l'opérateur ne réalisera pas les gains d'efficience attendus et continuerait de subir les réductions de ses effectifs sans pouvoir les absorber par une amélioration structurelle de sa performance.

Afin de ne pas compromettre la mise en œuvre de son plan de modernisation, VNF est prêt à réduire le montant de sa subvention annuelle à la hauteur du coût des ETP que le présent projet de loi de finances propose de lui retirer, et ce, afin que la préservation de ces effectifs n'ait pas d'incidence sur les prévisions de solde public en 2026. Les rapporteurs, attachés à ce que VNF puisse réaliser les réformes pour lesquelles il s'est engagé, estiment que cette proposition est à la fois raisonnable, responsable et légitime. C'est pour cette raison qu'ils prennent l'initiative de déposer deux amendements, l'un à l'article 55 visant à 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.

En 2025, les dépenses de personnel de VNF devraient représenter 282,8 millions d'euros, soit une augmentation de 9,2 millions d'euros par

¹ C'est notamment le cas sur les canaux de Bourgogne.

² Le plan prévoit de les réduire de moitié, les faisant passer à terme de 200 à 100.

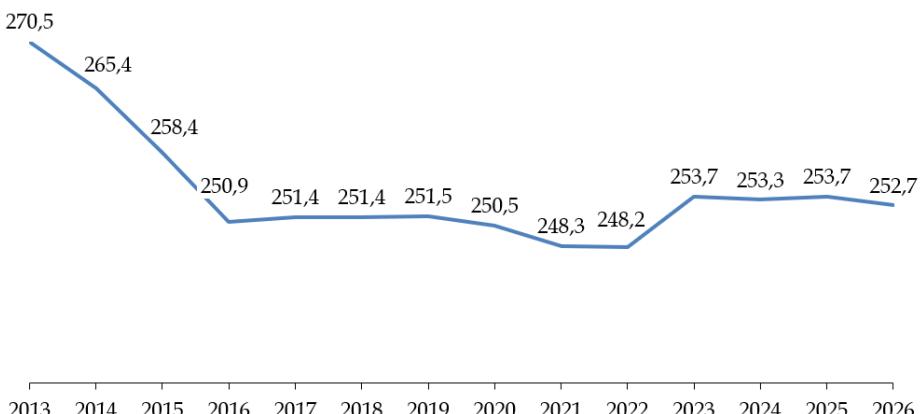
³ Pour environ 1 900 agents de l'opérateur.

rapport à 2024, principalement du fait du phénomène de glissement vieillesse technicité (GVT). Le budget prévisionnel 2026 de l'opérateur prévoit à ce stade une nouvelle augmentation de 4,2 millions d'euros de ces charges. Celles-ci pourraient ainsi atteindre **287 millions d'euros** au cours de l'année à venir.

Hors charges de personnel, les **dépenses de fonctionnement** de VNF devraient atteindre 163,6 millions d'euros en 2025¹, soit une hausse de 9,3 millions d'euros en un an. En 2026, elles devraient se réduire de 4,5 millions d'euros, pour s'établir à **159,1 millions d'euros**.

Depuis 2023, la **subvention** pour charges de service public (SCSP) de VNF s'est globalement **stabilisée** en volume à environ **253 millions d'euros**. La trajectoire financière prévisionnelle incluse dans le contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur prévoit même sa stabilisation sur l'ensemble de la période 2023-2032.

Évolution de la SCSP de VNF inscrite en loi de finances initiale (en millions d'euros)



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

Conformément à la trajectoire prévue par le contrat d'objectifs et de performance, l'**article 36** du présent projet de loi de finances **prévoit de 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**. Dans la mesure où cette redevance représente la **principale ressource propre de l'établissement**, sa revalorisation constitue l'un des éléments essentiels de la trajectoire financière prévisionnelle que VNF a contractualisée avec l'État. En 2026, l'**établissement** anticipe cependant le **versement d'une somme complémentaire de 22 millions d'euros** au titre de cette redevance dans le cadre d'un **contentieux avec Électricité de France (EDF)**. En l'état actuel du projet de loi de finances, si le **plafond d'affectation de la redevance**

¹ Dont 118,3 millions d'euros doivent être directement affectés aux dépenses d'entretien et d'exploitation du réseau.

hydraulique n'était pas relevé d'autant en 2026, cette somme serait reversée au budget général de l'État. Alors que cette redevance domaniale n'a pas en théorie pour vocation d'alimenter le budget de l'État, VNF demande **a minima à ce que son plafond d'affectation soit relevé à 172 millions d'euros en 2026.**

C'est d'ailleurs la légitimité même du plafond de la redevance hydraulique que conteste VNF ainsi que la DGITM. Cette analyse a récemment été **confirmée et défendue également par la Cour des comptes** dans un rapport publié en février 2025¹: « *au regard du fait que cette recette constitue bien une redevance domaniale et non plus une taxe, il n'y a plus lieu de fixer de plafond budgétaire annuellement* ». La quatrième des recommandations de ce rapport vise ainsi à « *supprimer le plafond de la redevance hydraulique fixé en loi de finances* ». **À minima, les rapporteurs sont favorables à ce que le plafond d'affectation de la redevance soit relevé en 2026 de façon à ce que les sommes collectées soient bien allouées à la gestion des voies navigables.**

Outre le sujet de son plafonnement, des **travaux ont par ailleurs été initiés dans la perspective d'une révision plus profonde** du cadre de cette redevance. Cette dernière se caractérise aujourd'hui par certaines imperfections qui ont trait notamment à sa base étroite puisqu'elle repose essentiellement sur quelques gros contributeurs, au premier rang desquels l'entreprise Électricité de France (EDF)², au titre de la ressource en eau qu'elle prélève et rejette pour refroidir ses centrales nucléaires, ainsi que les principaux services publics d'eau et d'assainissement (SPEA). À eux seuls, EDF et les principaux SPEA représentent 82 % du rendement prévisionnel de la redevance en 2025. Cette situation est notamment source de contentieux.

Par ailleurs, aujourd'hui, le niveau de tarification de cette redevance dépend des volumes prélevables et/ou rejettés et non de la valeur économique ajoutée liée à l'utilisation de l'eau, un modèle qui n'incite pas à une consommation vertueuse de la ressource en eau. L'établissement a signalé aux rapporteurs que ces travaux s'inscrivent aussi dans la volonté d'élargir la place et le rendement de cette ressource propre dans le schéma de financement de VNF.

Pour 2025, les **ressources propres** de l'établissement³ devraient s'établir à **70,6 millions d'euros**.

En 2025, l'opérateur devrait par ailleurs recevoir **118,5 millions d'euros** en provenance, d'une part **des collectivités territoriales** dans le cadre de la mise en œuvre des CPER et, d'autre part, en provenance **de l'Union européenne** (UE) dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

¹ *L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF, février 2025.*

² 62 % du produit de la redevance en 2025.

³ Qui comprennent les péages pour le fret et le tourisme, les redevances domaniales et diverses autres recettes croissantes tirées d'activités hydroélectriques.

2. Des investissements conformes au contrat d'objectifs et de performance mais insuffisants par rapport aux besoins

Les dépenses d'investissement de VNF dans le réseau fluvial se déclinent en trois volets :

- la régénération vise au maintien en état des voies navigables par des opérations de gros entretien, de réparation ou de sécurité ;

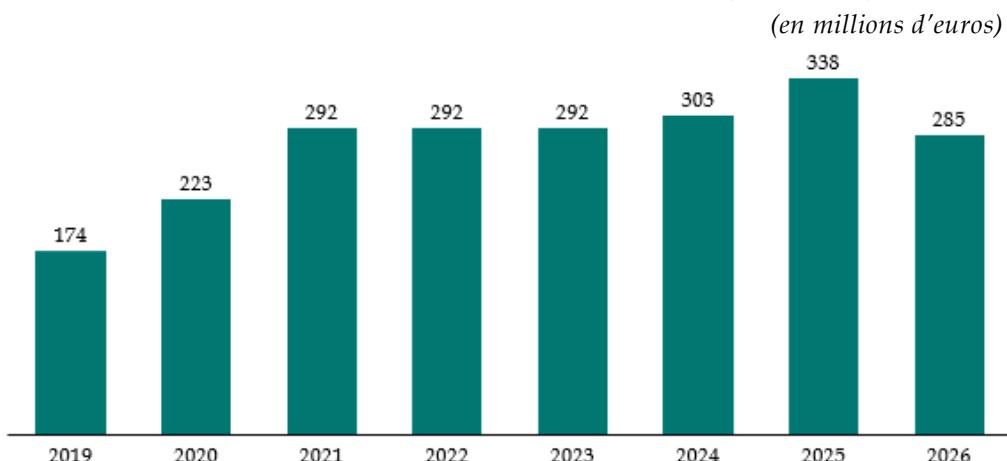
- la modernisation a pour objet d'assurer l'exploitation des voies navigables par des dispositifs centralisés ou automatisés, à développer une politique de maintenance préventive, à moderniser la gestion hydraulique et à optimiser la gestion du trafic ;

- le développement consiste à construire de nouvelles infrastructures, ou à aménager des infrastructures existantes pour en améliorer la capacité ou les fonctionnalités.

La LOM avait prévu une augmentation progressive des subventions versées par l'AFITF à VNF en faveur de la régénération et de la modernisation du réseau fluvial. Cet objectif a été traduit depuis dans les trajectoires financières prévues par les contrats d'objectifs et de performance. En 2024, cette subvention avait ainsi été augmentée de près de 40 millions d'euros pour atteindre un montant de 166 millions d'euros. Depuis 2025, elle représente **167 millions d'euros**. Ce montant doit être reconduit à l'identique en 2026.

En 2025, les investissements de VNF dans le réseau fluvial, initialement prévus à 296 millions d'euros, devraient finalement représenter **338 millions d'euros**. Le budget prévisionnel **2026** prévoit quant à lui d'allouer **285 millions d'euros** aux investissements.

Évolution des dépenses d'investissement totales de VNF dans les infrastructures du réseau fluvial (2019-2025)



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

Si les investissements prévus dans les infrastructures fluviales existantes respectent les trajectoires financières du contrat d'objectifs et de performance de VNF, le rapport de la Cour des comptes de février 2025 précité a souligné que les dépenses consacrées au patrimoine confié à l'opérateur sont aujourd'hui nettement insuffisantes pour éviter sa dégradation. Ce rapport a ainsi pointé que « *le patrimoine confié à VNF reste, pour une bonne part, dans un état préoccupant en lien avec l'insuffisance historique des moyens consacrés à son entretien* ». La dégradation des infrastructures qui en résulte n'est pas sans conséquences, la Cour des comptes observe qu'elle « *se traduit concrètement par des pannes d'écluses, des pertes d'étanchéité, des non-conformités aux règles de sécurité hydraulique ou de continuité écologique. Elle se reflète aussi dans des restrictions croissantes de navigation* ».

La Cour des comptes évalue à 1,1 milliard d'euros la dette grise accumulée par le réseau fluvial. Si le rapport reconnaît que le contrat d'objectifs et de performance prévoit une revalorisation bienvenue de la trajectoire pluriannuelle des investissements dans le réseau des voies navigables, il estime que cette augmentation n'est pas encore à la hauteur des enjeux. En effet, si le contrat permet d'augmenter d'environ 50 % les investissements dans les infrastructures fluviales entre 2023 et 2033, dont le montant total devrait représenter 2,5 milliards d'euros, la Cour des comptes considère que sur cette période de dix ans, 3 milliards d'euros seraient nécessaires pour stabiliser l'état actuel du réseau et 3,8 milliards d'euros pour réellement le remettre à niveau.

Les conclusions de la conférence de financement des mobilités, « ambition France transports » ont confirmé ces constats et recommandé d'augmenter de 200 millions d'euros par an¹ les investissements de VNF, 100 millions d'euros pour les besoins du fret fluvial et 100 millions d'euros relatifs aux enjeux de gestion de l'eau, d'environnement et de prévention des risques, notamment d'inondations.

Concernant les premiers 100 millions d'euros relatifs aux transports, le contrat d'objectifs et de performance prévoit déjà d'atteindre la moitié de cette cible à compter de 2028 via une augmentation de 50 millions de la subvention versée à VNF par l'AFITF pour la régénération et la modernisation du réseau des voies navigables.

S'agissant des montants nécessaires pour financer des opérations en lien avec la gestion de l'eau, l'environnement et la prévention des risques, les rapporteurs ont été informés que la réforme de la redevance hydraulique, qui pourrait conduire à une hausse d'environ 40 millions d'euros par an de son rendement, ainsi que la création d'une taxe de soutien à la gestion de l'eau sont à ce jour les pistes de financement qui font l'objet des réflexions les plus avancées.

¹ En euros constants de 2023.

DEUXIÈME PARTIE PROGRAMME 205 « AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »

Le programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » accompagne l'action régulatrice de l'État concernant le navire, le marin, la mer et ses ressources. Il contribue aussi au financement de l'enseignement professionnel maritime : lycées professionnels maritimes, École nationale supérieure maritime (ENSM), bourses des élèves, *etc.*

Évolution des crédits du programme 205 entre 2025 et 2026, et exécution 2024
(en millions d'euros)

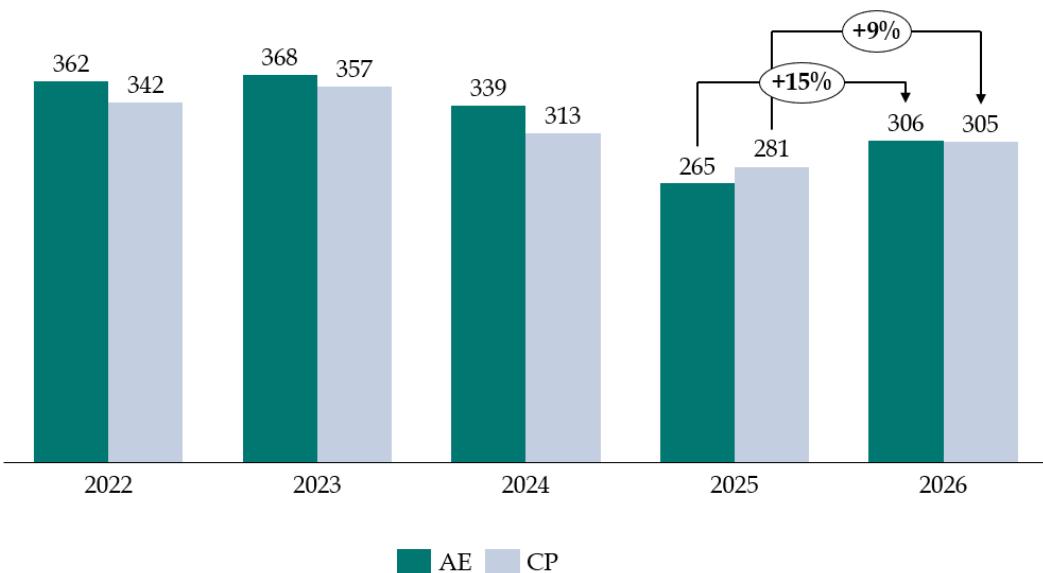
	Exécution 2024		LFI 2025		PLF 2026		Variation 2026 / 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Surveillance et sûreté maritimes	41,9	40,7	42,7	42,5	42,2	43,6	- 1,2 %	+ 2,6 %
02- Emplois et formation maritimes	34,4	36,2	35,4	36,9	32,0	32,0	- 9,6 %	- 13,3 %
03- Innovation et flotte de commerce	108,3	108,3	80,5	80,5	77,2	77,2	- 4,1 %	- 4,1 %
04- Action interministérielle de la mer	36,9	12,4	13,8	23,1	16,7	26,4	+ 21,0 %	+ 14,3 %
05- Soutien et système d'information	13,7	13,7	13,6	14,2	9,0	9,7	- 33,8 %	- 31,7 %
07- Pêche et aquaculture	84,9	88,9	76,5	70,1	125,3	98,6	+ 63,8 %	+ 40,7 %
08- Planification et économie bleue	18,6	13,1	2,8	13,5	3,2	17,5	+ 14,3 %	+ 29,6 %
Total programme 205	338,8	313,2	265,3	280,9	305,6	305,0	+ 15,2 %	+ 8,6 %

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

Les crédits prévus sur le programme 205 en 2026 sont en augmentation, de 15,2 % pour les AE dont le montant s'élève à 305,6 millions d'euros et de 8,6 % pour les CP qui atteignent 305 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme 205 (2022-2026)

(en millions d'euros)



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

I. APRÈS DES ANNÉES DE HAUSSES, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA FORMATION DÉCROISSENT

Consacrés à la formation des gens de mer¹ et au développement de l'emploi maritime, les crédits de l'action 02 « Emploi et formations maritimes », du programme 205 avaient significativement augmenté entre 2021 et 2024 pour tenir les engagements pris dans le cadre du Fontenoy du maritime. Après une stabilisation en 2025, les dépenses prévues sur cette action sont en diminution d'un peu plus de 10 % en 2026 à 32 millions d'euros.

La formation supérieure est assurée par l'**École nationale supérieure maritime** (ENSM)² qui prépare aux carrières d'officier de la marine marchande et délivre le titre d'ingénieur. Le Fontenoy du maritime a notamment abouti à l'engagement de doubler les promotions d'officiers navigants de la marine marchande d'ici 2027. Afin de parvenir à cet objectif, la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ENSM avait été fortement réévaluée en 2022 puis avait continué de progresser régulièrement jusqu'en 2025. Le présent projet de loi de finances marque à ce titre une inflexion notable, cette subvention étant réduite de 12 %, soit 3 millions d'euros, pour s'établir à **22,2 millions d'euros** en 2026.

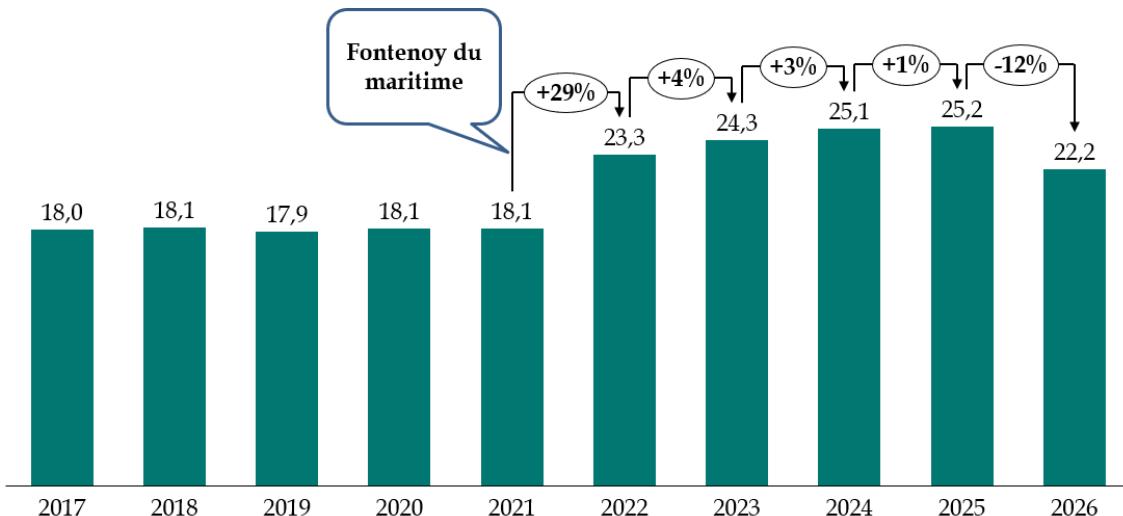
Le plafond d'emplois de l'ENSM doit quant à lui rester stable en 2026 à 239 ETPT, alors que la trajectoire prévue pour tenir les engagements du Fontenoy sur le maritime prévoyait son augmentation.

¹ *Marine marchande, pêches maritimes, cultures marines, plaisance professionnelle.*

² *Établissement public créé en 2010, situé sur quatre sites (Le Havre, Saint-Malo, Nantes et Marseille).*

Évolution du montant de la subvention pour charges de service public de l'ENSM (2017-2026)

(en millions d'euros)



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

Ces mesures, qui s'expliquent par les contraintes budgétaires actuelles, pourraient, si elles venaient à se pérenniser, remettre en cause les objectifs de développement de la formation d'officiers de marine. À ce stade, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a indiqué aux rapporteurs que, malgré le fait que les contributions des armateurs à sa fondation s'avèrent moins importantes qu'anticipé, l'ENSM semble être en mesure de maintenir ses activités en puisant dans sa trésorerie. Cependant, cet expédient ne durera qu'un temps.

II. LE RECENTRAGE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME OPÉRÉ EN 2025 AFFECTE SUBSTANTIELLEMENT LES CRÉDITS DU PROGRAMME 205

En finançant des allègements de cotisations sociales patronales des entreprises d'armement maritime françaises, l'action 03 « Innovation et flotte de commerce » a pour vocation de promouvoir la compétitivité du secteur du transport maritime français.

Du fait de l'extinction du dispositif exceptionnel et temporaire de soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM) et d'un recentrage de certains dispositifs d'exonérations de charges patronales qui avaient été instaurées par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue¹, les dépenses de cette action avaient été réduites en 2025.

À hauteur de 77,2 millions d'euros, le montant prévisionnel inscrit en 2026 affiche une nouvelle baisse globale de 4 %. Cette nouvelle diminution s'explique par le fait que 13,8 millions d'euros couvrant les sommes dues au titre du SEAM pour la période du second semestre 2024 avaient été dépensées et budgétées en 2025.

Dans le même temps, pour les raisons décrites *infra*, les crédits relatifs à la compensation des exonérations patronales en faveur du transport maritime affichent une augmentation de 10,3 millions d'euros, passant de 59,9 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2025 à 70,1 millions d'euros prévus pour 2026 par le présent projet de loi de finances.

Cette dernière évolution s'explique par le fait que le champ de la suppression des exonérations de charges patronales en faveur du transport maritime 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 loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025³, la suppression des exonérations en question n'est entrée en vigueur qu'à compter du mois de mars 2025, et non au 1^{er} janvier.

Or, le montant de crédits inscrits sur le programme 205 par la loi de finances pour 2025 n'a pas intégré les incidences de ces deux phénomènes sur les compensations financées par l'action 03. Dimensionnés à partir de la version initiale du PLFSS pour 2025 et sur la base d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025, les crédits prévus sur l'action 03 se révèlent ainsi insuffisants pour un montant d'environ 11 millions d'euros. Aussi, la soutenabilité de l'exécution budgétaire 2025 du programme 205 suppose-t-elle la levée de la réserve de précaution au titre de cet exercice.

¹ Une disposition de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 a en effet prévu qu'à compter du mois de mars 2025 les exonérations en question ne soient plus réservées qu'aux armateurs opérant des navires de transport de passagers, des câbliers et des navires dédiés aux énergies marines renouvelables.

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

³ Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

La réduction du périmètre de la suppression d'exonérations initialement prévue par le PLFSS pour 2025 explique donc également la revalorisation de 10,3 millions d'euros du coût prévisionnel de la compensation de ces exonérations en 2026 indiquée *supra*.

Le recentrage des exonérations de cotisations sociales patronales en faveur du transport maritime prévu par l'article 22 de la LFSS pour 2025

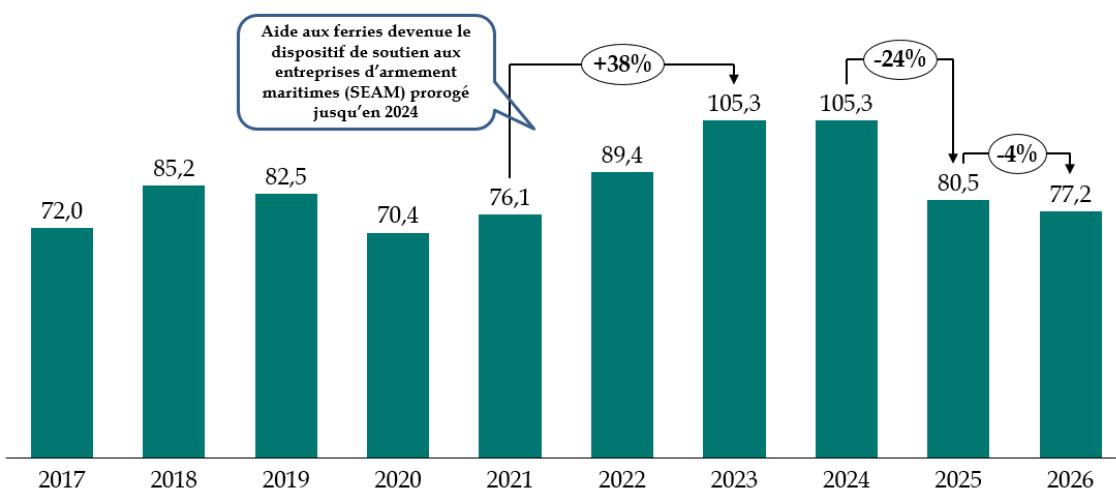
La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025, promulguée le vendredi 28 février 2025, restreint les exonérations de cotisations patronales applicables aux navires de commerce soumis à concurrence internationale depuis le 1^{er} mars 2025.

Ce texte limite le bénéfice de l'exonération totale à certaines catégories de navires : transport de passagers, câbliers, navires dédiés aux énergies marines renouvelables (EMR) tandis que les autres activités conservent une partie seulement des exonérations : part cotisations concernant les équipages et les gens de mer affiliés au régime d'assurance vieillesse des marins (« part ENIM »), sans les cotisations d'allocation familiale (« part ACOSS ») et les contributions à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi (« part UNEDIC »).

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs

Évolution des crédits de paiement de l'action 03 (2017-2026)

(en millions d'euros)



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

Les crédits portés par l'action 03 en 2025 doivent ainsi servir à financer :

- une **contribution**, estimée à **5,7 millions d'euros** en 2026, à la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) pour financer les **charges spécifiques de retraite et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM)** ;

- les **compensations**, estimées à **70,1 millions d'euros** en 2026, à l'**Établissement national des invalides de la marine (ENIM)**, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et à l'UNEDIC de l'exonération des cotisations sociales patronales maladie, vieillesse, famille et relatives à l'assurance chômage pour les entreprises employant des gens de mer affiliés à l'ENIM, sur des navires de commerce battant pavillon français, ou communautaire, ou de l'Espace économique européen, affectés à des activités de transport maritime, et soumis à concurrence internationale¹.

¹ Dispositif prévu à l'article L5553-11 du code des transports.

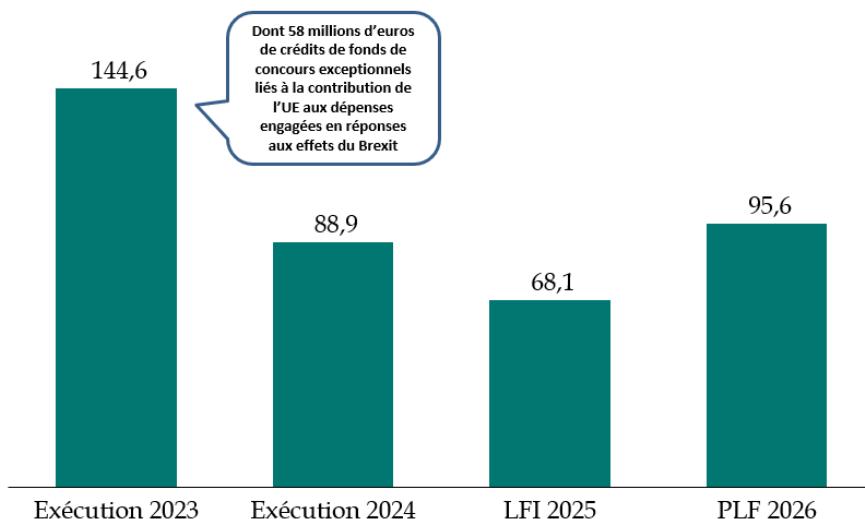
III. UNE AUGMENTATION PONCTUELLE DES CONTREPARTIES NATIONALES AU FONDS EUROPÉEN POUR LES AFFAIRES MARITIMES, LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE (FEAMPA) EXPLIQUE LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PÊCHE ET À L'AQUACULTURE

En 2026, les crédits inscrits à l'**action 07 « Pêche et aquaculture »** par le présent projet de loi de finances s'élèvent à **122,3 millions d'euros en AE et 95,6 millions d'euros en CP**, soit **des augmentations très significatives de respectivement 48 millions d'euros et 28 millions d'euros**.

En raison principalement des contreparties financières aux cofinancements européens perçus par la France dans le cadre du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA), et comme l'illustre le graphique ci-après, les dépenses programmées et exécutées **au titre de cette action présentent d'importantes fluctuations d'une année à l'autre.**

**Évolution des crédits de paiement affectés
à la pêche maritime et à l'aquaculture (2023-2026)**

(en millions d'euros)



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

En 2026, l'augmentation des crédits inscrits sur l'action s'explique :

- d'une part par **une augmentation des interventions économiques** non cofinancées par l'Union européenne ;

- d'autre part par **une hausse exceptionnelle des contreparties nationales de la France au titre des fonds européens** relatifs à la pêche et à l'aquaculture.

Les interventions économiques en matière de pêche et d'aquaculture non cofinancées par l'Union européenne devraient représenter une charge pour l'État de **25 millions d'euros** en 2026. L'essentiel de ce montant, à hauteur de **21 millions d'euros**, doit permettre d'**indemniser les acteurs de la filière pêche affectés par la mesure d'interdiction annuelle pendant la période hivernale de l'activité de pêche dans le Golfe de Gascogne** destinée à protéger les populations de dauphins.

Une partie de ces crédits sera également allouée au financement d'aides structurelles liées à la pêche, à des projets de renouvellement de la flotte de pêche dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à une aide exceptionnelle en soutien au secteur de la petite pêche aux Antilles.

En 2026, les contreparties nationales de la France au titre des fonds européens relatifs à la pêche et à l'aquaculture **devraient atteindre des montants exceptionnels** qui expliquent pour une très large part la hausse des crédits alloués à la pêche et à l'aquaculture dans le budget annuel de l'État. Ces contreparties devraient en effet représenter **60,5 millions d'euros en AE et 35,8 millions d'euros en CP** contre seulement 13,4 millions d'euros et 9,0 millions d'euros en 2025. Cette augmentation exceptionnelle a pour origine **deux phénomènes ponctuels** :

- d'une part un ajustement de l'enveloppe d'AE à hauteur de **25 millions d'euros** afin « *de sécuriser la programmation sur les deux dernières années d'engagement du FEAMPA* »¹ ;

- d'autre part le **financement de refus d'apurement datant du FEAMP**, le fonds qui préexistait au FEAMPA, pour **19 millions d'euros**.

¹ *Projet annuel de performance du programme 205.*

IV. LES DERNIÈRES DÉPENSES RELATIVES AU FONDS D'INTERVENTION MARITIME (FIM) ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN TOURISME

L'**action 08 « Planification et économie bleue »** était notamment le support des crédits alloués au fonds d'intervention maritime (FIM), supprimé en 2025 après seulement trois années d'existence. Elle porte aussi les crédits du plan tourisme ainsi que des financements consacrés à la connaissance, à la réglementation et au développement de la navigation de plaisance maritime et fluviale et des loisirs nautiques.

En 2026, le présent projet de loi de finances prévoit d'inscrire 3,2 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP au titre de cette action. Le montant élevé de CP s'explique par la consommation des derniers crédits relatifs au FIM, pour 6,3 millions d'euros en 2026, ainsi que par la mise en œuvre du plan tourisme pour 8,1 millions d'euros.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- M. Rodolphe GINTZ, directeur général des infrastructures des transports et des mobilités (DGITM) – responsable du programme 203 « Infrastructures de transports » ;
- M. Yves DUCLÈRE, adjoint à la sous-directrice du budget, de la synthèse stratégique et de l'appui aux services ;
- M. Nicolas BINA, conseiller élus et communication.

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

- M. Olivier CUNIN, directeur général adjoint ;
- M. Christophe JOSSERON, chef de la mission budget et commande publique ;
- M. Sébastien PIQUOT, adjoint au chef de la mission budget et commande publique.

Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF)

- M. Laurent TREVISANI, directeur général délégué stratégie finances du groupe SNCF et président-directeur général par intérim ;
- M. Renan MEGY, directeur stratégie et transformation du groupe ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire.

Voies navigables de France (VNF)

- M. Thibaut CHAGNAS, directeur général délégué ;
- M. Laurent HÉNART, président ;
- Mme Muriel MOURNETAS, directrice de cabinet.

Société des Grands Projets (SGP)

- M. Frédéric BRÉDILLOT, membre du directoire ;
- M. Deniz BOY, directeur, délégué aux affaires publiques.