

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 10b

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(Programmes 203 « Infrastructures et services de transports »
et 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »)**

Rapporteure spéciale et Rapporteur spécial :

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

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
 PREMIÈRE PARTIE LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » : DES FINANCEMENTS POUR LES INFRASTRUCTURES STABILISÉS APRÈS LA BAISSÉ DE 2025 	
I. APRÈS UNE BAISSÉ 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.....	24
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	24
B. POUR 2026, LES DÉPENSES DE L'AFITF DEVRAIENT AUGMENTER D'UN NIVEAU LÉGÈREMENT INFÉRIEUR À L'INFLATION	29
II. COMME L'AN PASSÉ, LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES PROPOSE UNE RECONDUCTION EN EUROS COURANTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203.....	31
A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABILISÉS EN VALEUR, CE QUI SE TRADUIT EN RÉALITÉ PAR UNE BAISSÉ EN VOLUME	31
1. <i>Hors fonds de concours et mesures non discrétionnaires, les dépenses du programme 203 resteraient stables en 2026.....</i>	<i>31</i>
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>	<i>33</i>
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>	<i>35</i>

B. LE PROGRAMME 203, HORS SUBVENTIONS À SNCF RÉSEAU ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE	36
1. La poursuite de la baisse sensible des crédits de modernisation et de développement des infrastructures routières.....	36
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	37
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	40
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	40
5. Renforcé en 2025, le niveau des concours de l'État au fret ferroviaire est confirmé en 2026.....	41
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.....	42
7. À compter de 2026, l'État contribue à hauteur de 20 millions d'euros par an au régime conventionnel de pénibilité des dockers	43
C. L'AVANCÉE DES VOLETS TRANSPORTS DES CPER EST RETARDÉE PAR LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI S'IMPOSENT À L'ÉTAT COMME AUX RÉGIONS.....	44
III. SNCF RÉSEAU, LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS ET VOIES NAVIGABLES DE FRANCE.....	46
A. À CE JOUR EXCLUSIVEMENT FINANCÉE PAR LA SNCF, LA TRAJECTOIRE DE HAUSSE DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE COMMENCE À SE CONCRÉTISER	46
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	46
2. À ce jour, et jusqu'en 2027, la SNCF finance seule la montée en puissance progressive des investissements dans le réseau	48
3. La montant des péages ferroviaires à la charge de l'État continue de progresser de façon dynamique.....	51
B. ENTRE LE GRAND PARIS EXPRESS ET LES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM), LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS A « DEUX FERS AU FEU »	53
1. Les dépenses annuelles de la SGP avoisinent à présent les 5 milliards d'euros	54
2. Un projet financé par le recours à l'emprunt dont l'amortissement est couvert par de la fiscalité affectée.....	55
3. La SGP accompagne déjà seize projets de SERM	59
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	62
1. Depuis 2025, Voies navigables de France (VNF) est confronté à une réduction imprévue de ses effectifs	62
2. Des investissements conformes au contrat d'objectifs et de performance mais insuffisants par rapport aux besoins	67

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

I. APRÈS DES ANNÉES DE HAUSSES, LES CRÉDITS ALLOUÉS À LA FORMATION DÉCROISSENT	72
II. LE RECENTRAGE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME OPÉRÉ EN 2025 AFFECTE SUBSTANTIELLEMENT LES CRÉDITS DU PROGRAMME 205.....	74
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.....	77
IV. LES DERNIÈRES DÉPENSES RELATIVES AU FONDS D'INTERVENTION MARITIME (FIM) ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN TOURISME	79
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	81
EXAMEN EN COMMISSION.....	83
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	107
LA LOI EN CONSTRUCTION	109

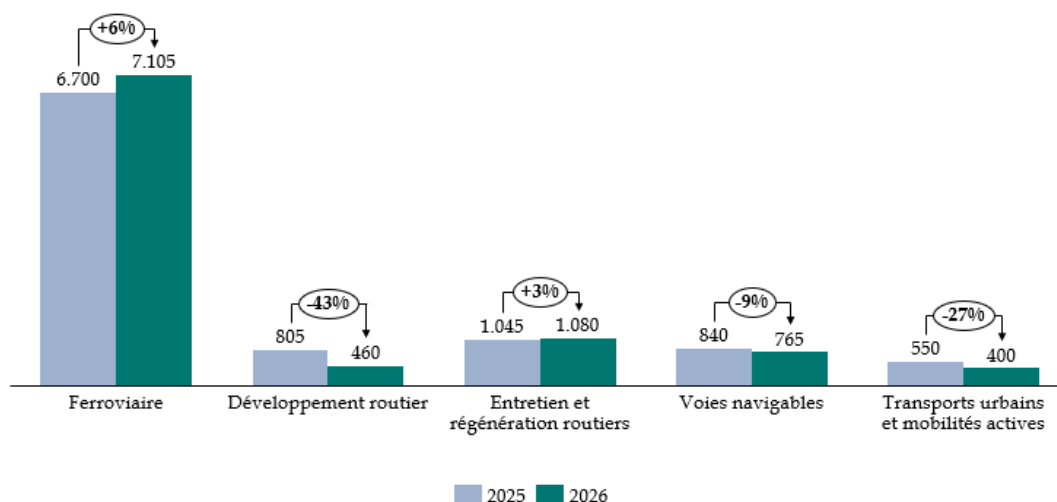
L'ESSENTIEL

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

A. MALGRÉ LES BESOINS IDENTIFIÉS, LES DÉPENSES DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS NE PROGRESSERONT PAS EN 2026

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

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



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

¹ Et hors société des grands projets (SGP).

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

³ En crédits de paiement.

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

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

B. APRÈS UNE BAISSE SUBSTANTIELLE EN 2025, LE BUDGET DE L'AFITF DEVRAIT SE STABILISER EN 2026

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

Le budget prévisionnel 2026 de l'agence se traduirait par une augmentation des investissements ferroviaires de 375 millions d'euros. Les crédits alloués au développement de nouvelles infrastructures routières

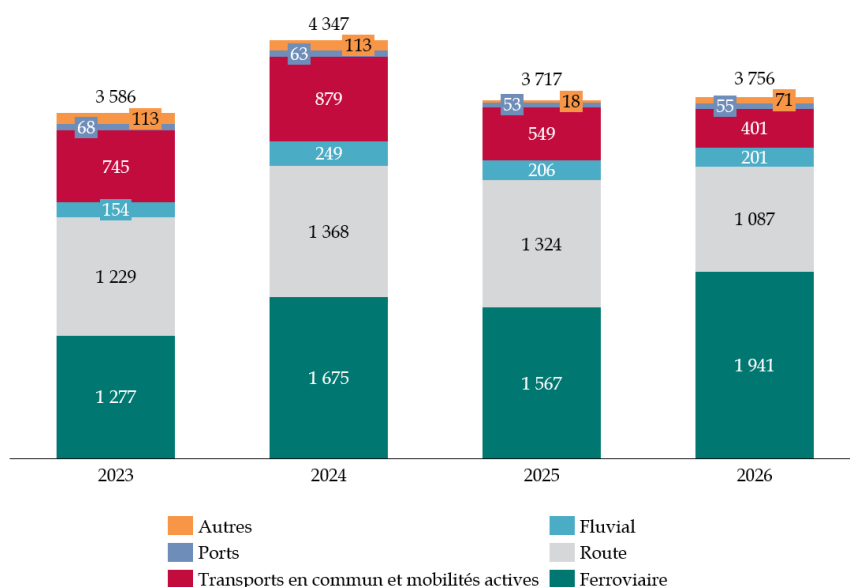
¹ Les autres financements proviennent de fonds de concours principalement versés par la SNCF et les collectivités.

² L'ancienne TICPE.

seraient quant à eux en nette baisse, de même que la contribution de l'État aux contrats de plan État-régions (CPER) qui diminuerait de 354 millions d'euros. Du fait des contraintes budgétaires de l'État comme des régions, les rapporteurs observent que **la mise en œuvre de nombreux projets des volets transports des CPER est sensiblement ralentie.**

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

(en millions d'euros)



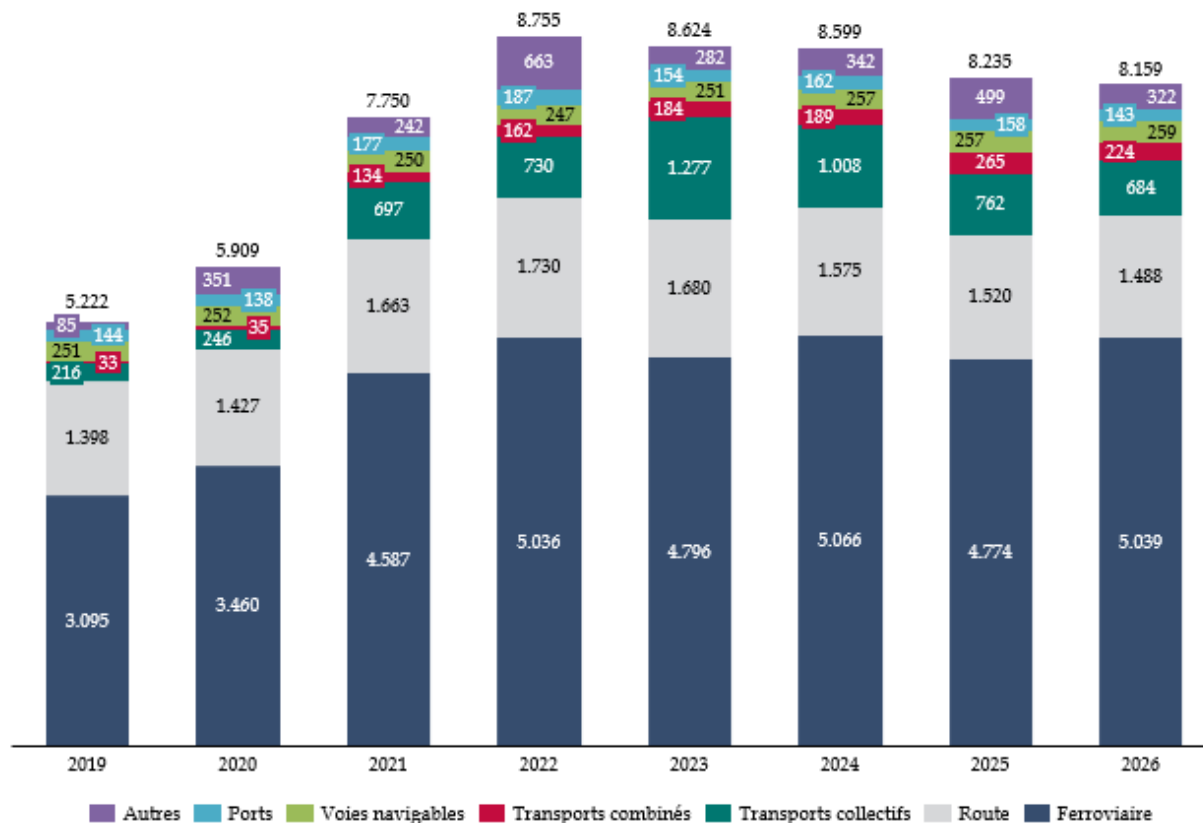
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

C. UNE NOUVELLE RECONDUCTION EN EUROS COURANTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203

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

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

(en millions d'euros)



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

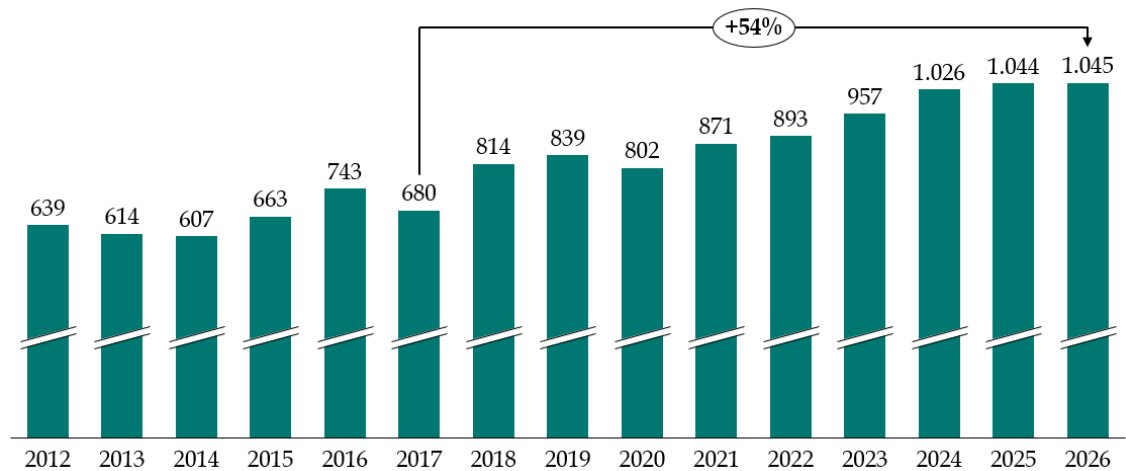
Dans le détail, s'agissant des CP, **les crédits budgétaires sur le programme 203 augmentent de 5 %** principalement du fait de **l'augmentation du coût des péages ferroviaires** acquittés par l'État tandis que **les crédits de fonds de concours diminueraient**, en particulier en raison de la **baisse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

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

¹ Y compris fonds de concours.

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

(en millions d'euros)



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

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

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

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

² Pour Le-Havre, Rouen et Paris.

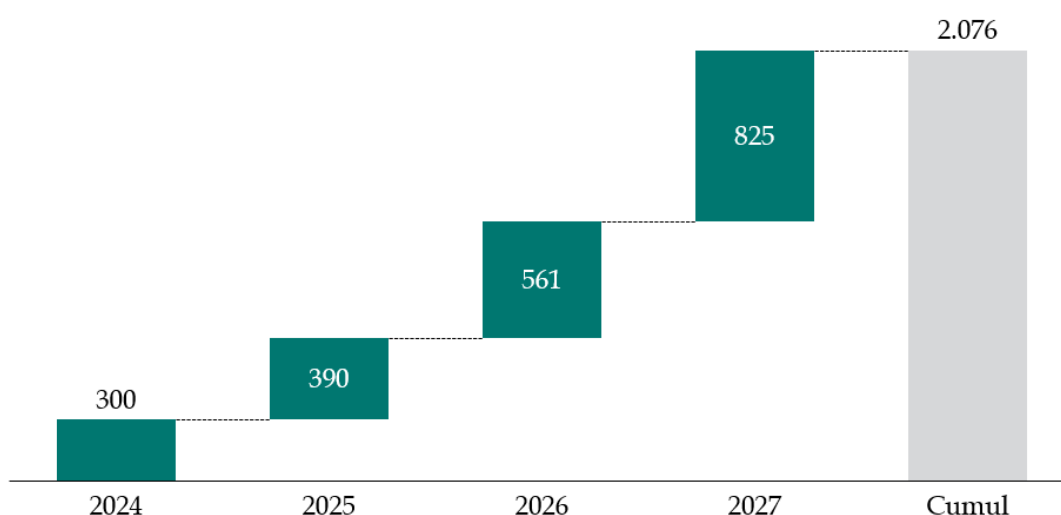
II. ENCORE LIMITÉE ET FINANCÉE PAR LA SNCF, L'AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE COMMENCE NÉANMOINS À SE MATÉRIALISER

Après les constats notamment établis dans un rapport d'information de mars 2022¹ des rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, en février 2023, la première ministre de l'époque avait pris l'engagement de **majorer les investissements dans le réseau ferroviaire de 1,5 milliard d'euros par an à l'horizon 2028** (1 milliard d'euros pour la régénération des infrastructures et 500 millions d'euros pour financer les programmes de modernisation du réseau ferroviaire sur lesquels la France a accumulé un retard considérable). Objets d'un **large consensus**, ces besoins ont été **réaffirmé par la conférence de financement des mobilités**.

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

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)

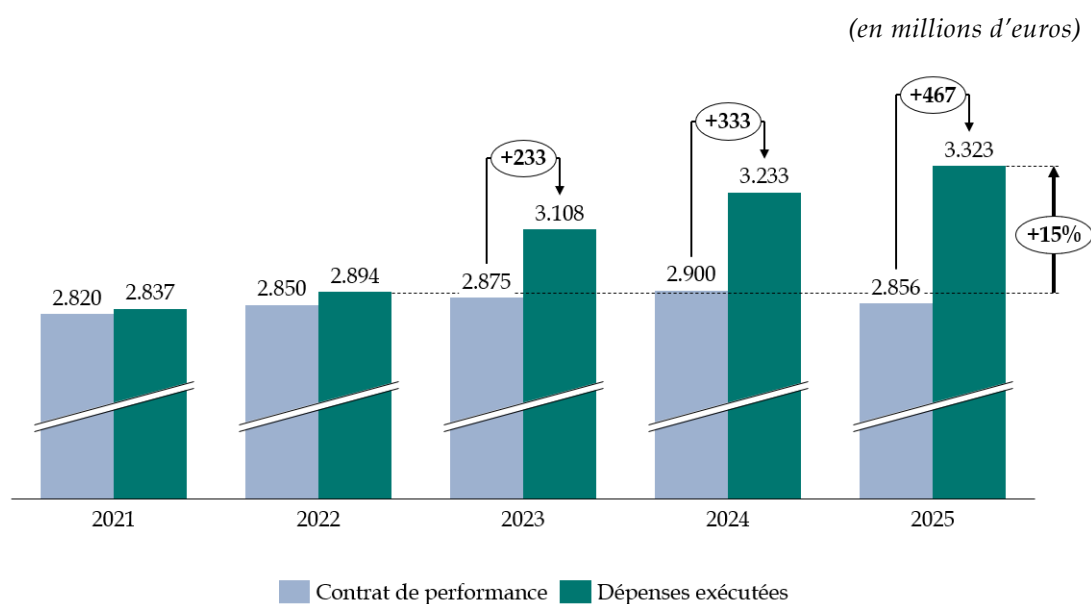


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

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.

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

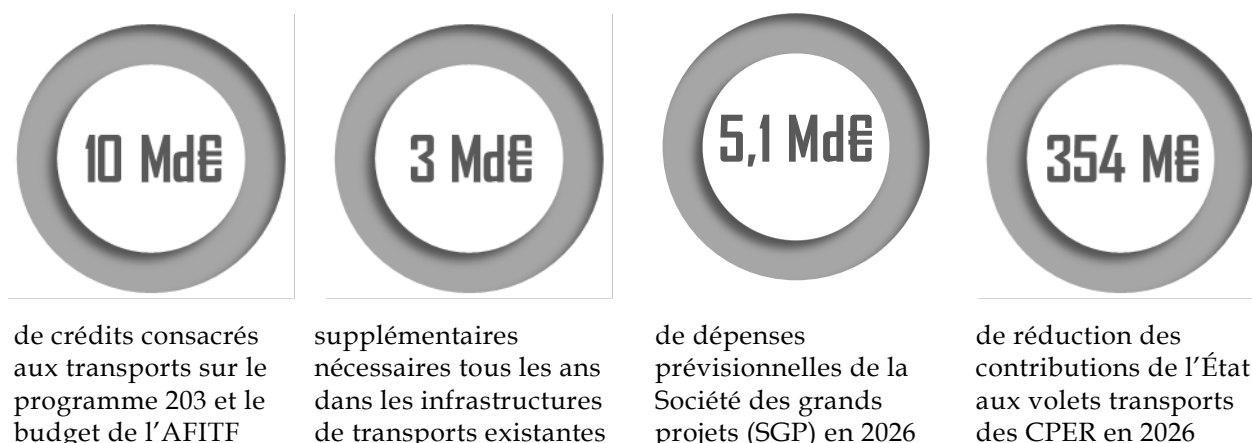
Comparaison entre la trajectoire de financement de la régénération¹ du réseau prévue par le contrat de performance de SNCF Réseau et les dépenses réellement exécutées (2021-2025)



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

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

¹ Montants consacrés au programme de modernisation CCR inclus.



III. LA SGP INVESTIT PROGRESSIVEMENT LE CHAMP DES SERM

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

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

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

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

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

demeurent quant au financement des investissements nécessaires puis des charges d'exploitation de ces services.

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

IV. LA BAISSSE DES EFFECTIFS DE VNF POURRAÎT COMPROMETTRE SA MODERNISATION

En décembre 2023, l'État et VNF ont conclu un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2023-2032 qui inclut une trajectoire financière pluriannuelle et prévoit un renforcement des investissements, une hausse des ressources de l'opérateur ainsi qu'une **stabilisation de ses effectifs jusqu'en 2026**. Ce dernier engagement n'a cependant pas été tenu par l'État, les emplois de l'opérateur ayant été réduits dès 2025 de 38 ETP. Le présent PLF prévoit une nouvelle réduction de 40 ETP des effectifs de VNF. Aussi, en 2026, le plafond d'emploi de l'opérateur représenterait 3 950 ETPT, soit 88 de moins que le niveau prévu par le COP (4 028 ETPT).

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

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

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

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



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

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

de dette grise des infrastructures fluviales gérées par VNF

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

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

En 2026, les crédits du programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » doivent augmenter de 15 % en AE et de 9 % en CP pour s'établir respectivement à 306 et à 305 millions d'euros. Cette augmentation a deux principales origines (décrites *infra*) : d'une part une **sincérisation du coût des compensations des exonérations de charges patronales en faveur**

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

du transport maritime résultant de dispositions adoptées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025¹ et d'autre part **une hausse ponctuelle des contreparties nationales au titre de fonds européens pour la pêche et l'aquaculture.**

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

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

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

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

Réunie le 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » tels que modifiés par

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

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

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

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

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 BAISSSE 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.

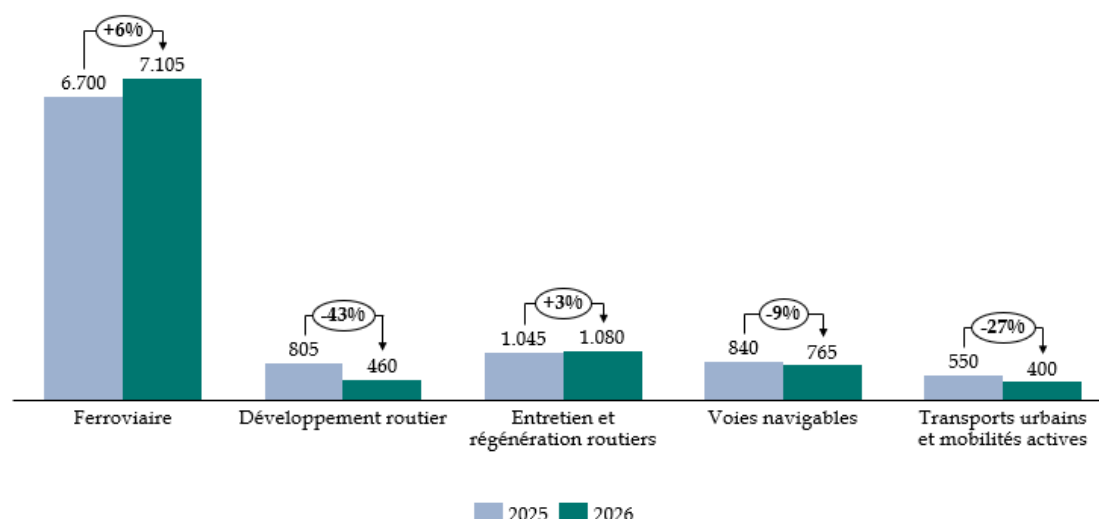
Ainsi, et au total, **tous financeurs confondus** (et hors société des grands projets), **les dépenses** transitant par le programme 203 ou directement versées par l'AFITF, **dans les secteurs ferroviaire, routier, fluvial et des transports en commun urbains** et des mobilités actives, représenteraient 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.

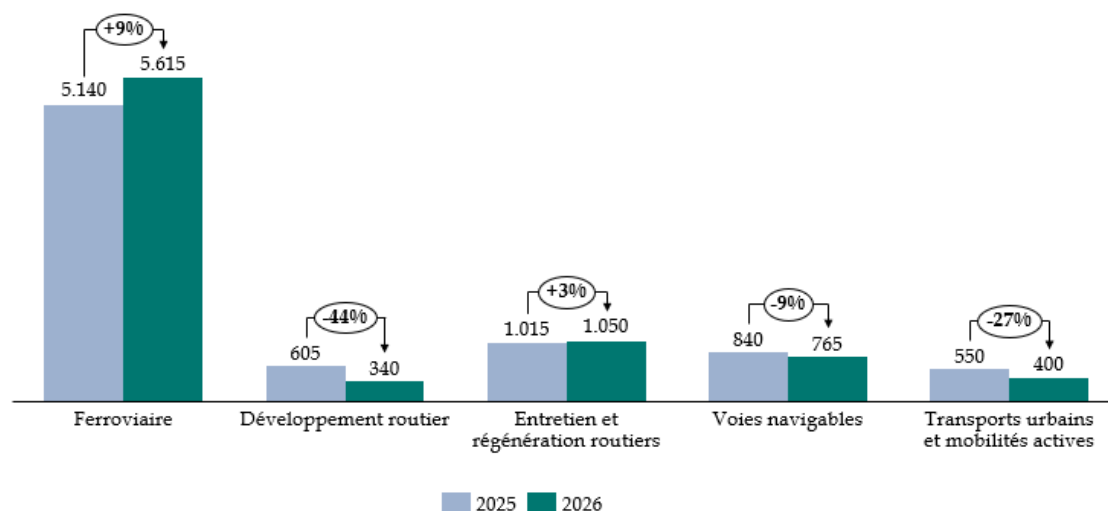
² Hors dépenses de la SGP.

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)



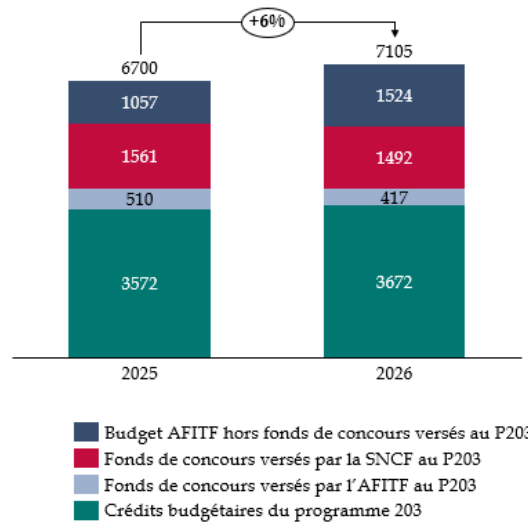
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les budgets de l'AFITF

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

(en millions d'euros)



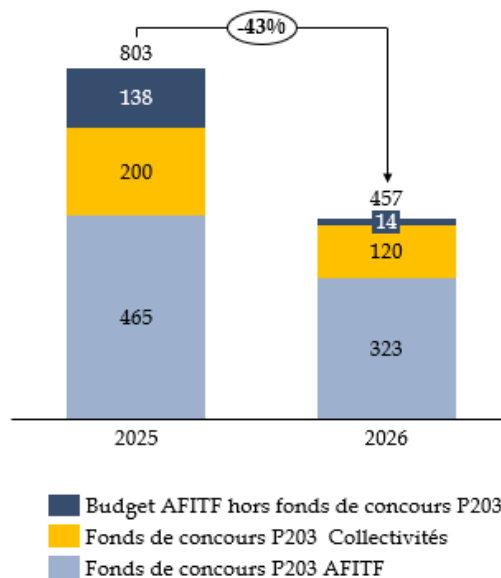
P203 : programme 203.

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

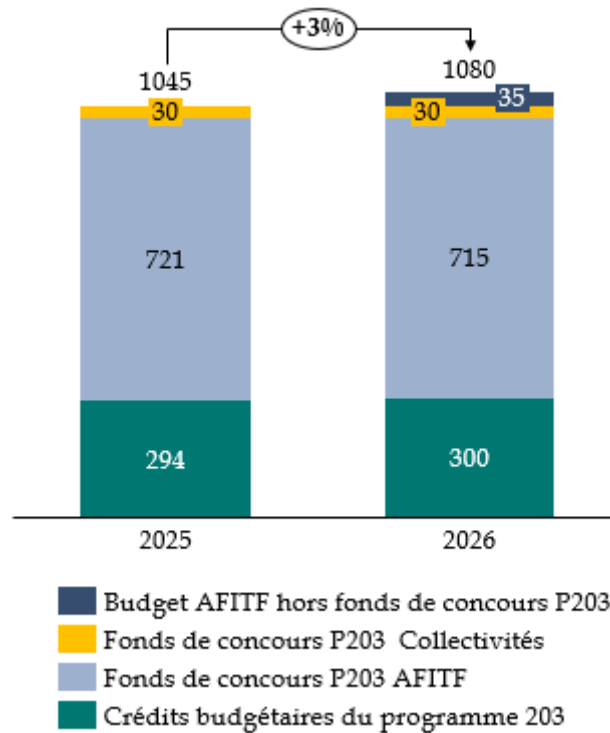
(en millions d'euros)



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 BAISSSE 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 énergétiques**³. Le plafond de cette affectation avait été porté à **2 050 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024**⁴. Cependant, en raison du dérapage des finances publiques, **la loi de finances de fin de gestion pour 2024**⁵ **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 2025**⁶ 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.

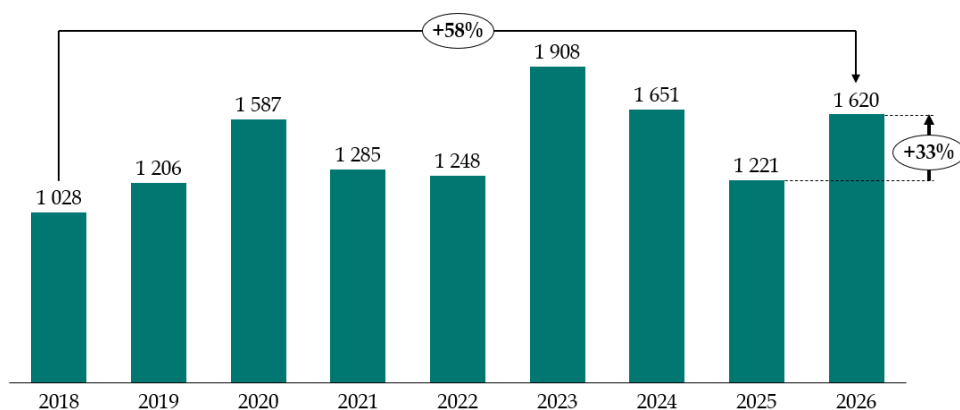
⁵ Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

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)

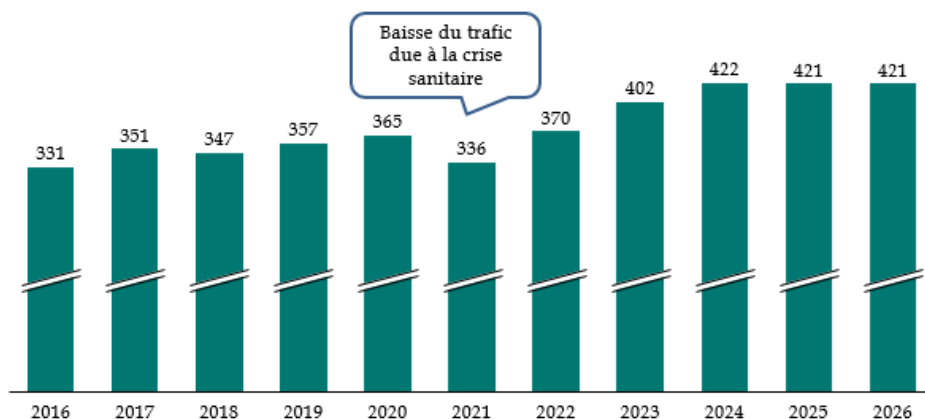


Source : commission des finances du Sénat d'après les lois de finances

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)



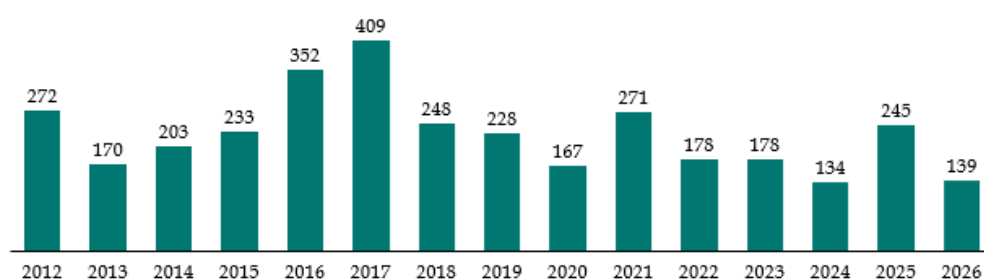
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFIT France

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)

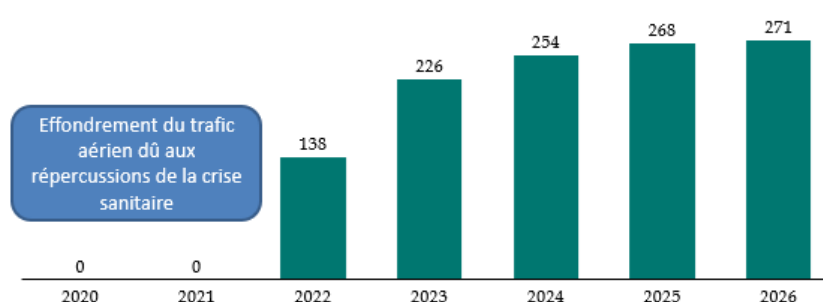


Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

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)

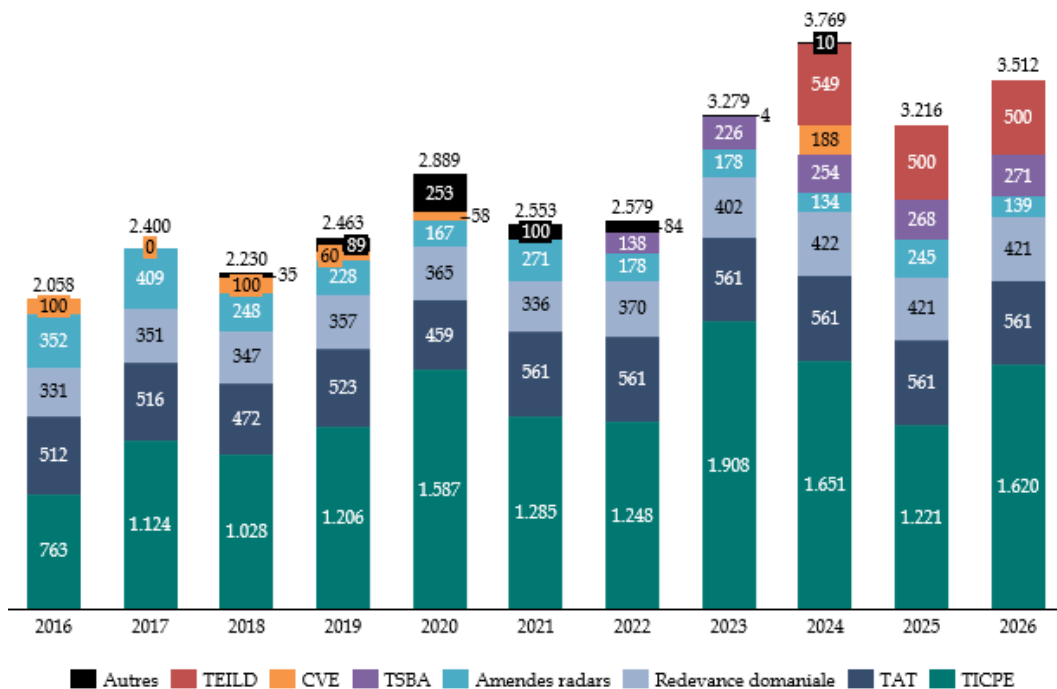
(en millions d'euros)

	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	2 579	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'AFITF 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)

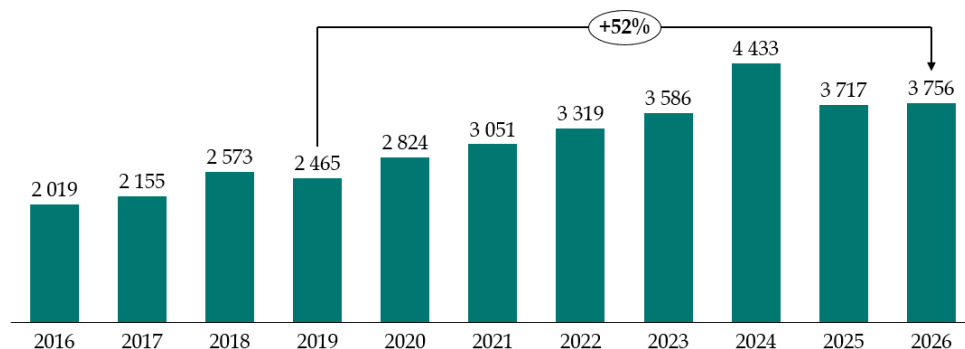


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

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**.

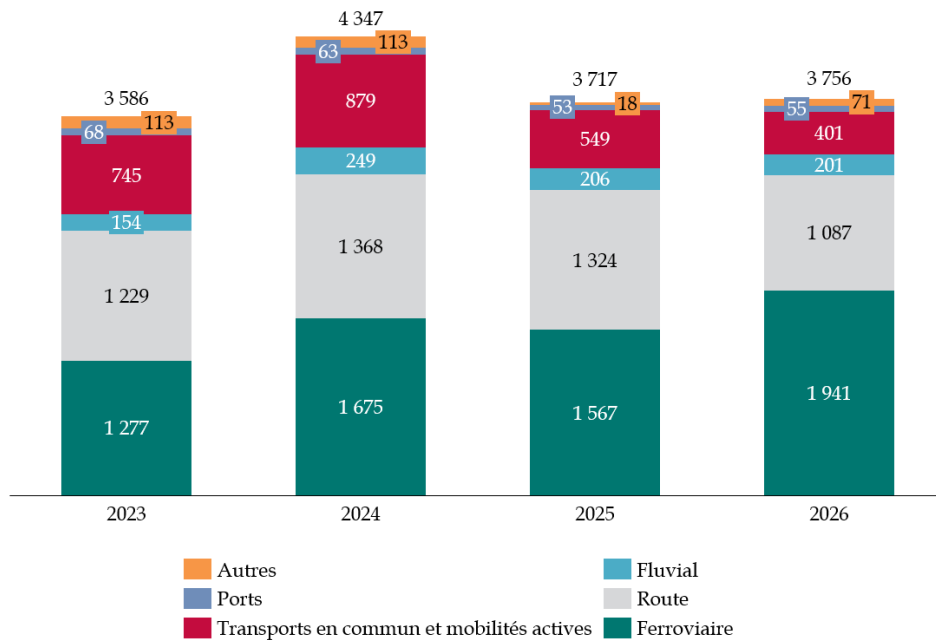
Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2026 (en millions d'euros)



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 prévoirait 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.

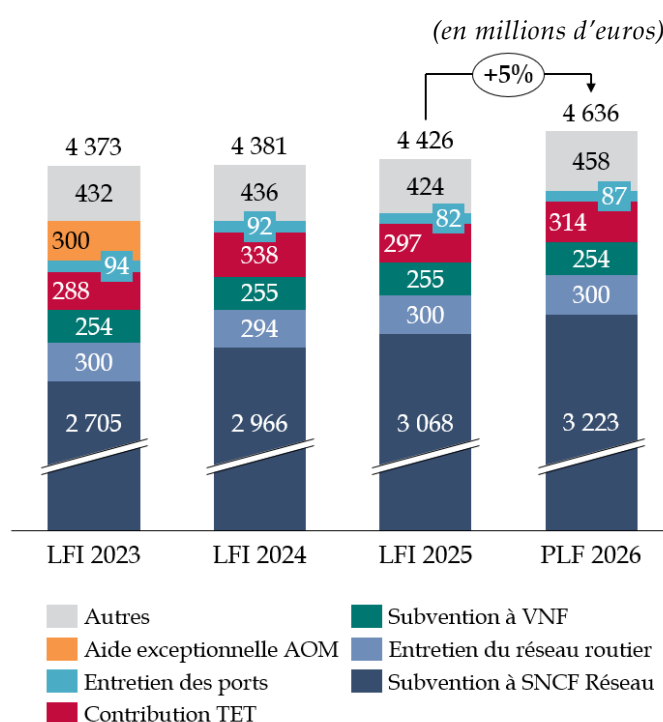
II. COMME L'AN PASSÉ, LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES PROPOSE UNE RECONDUCTION EN EUROS COURANTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203

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

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	PLF 2026	Écart	LFI 2025	PLF 2026	Écart
Programme 203						
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**

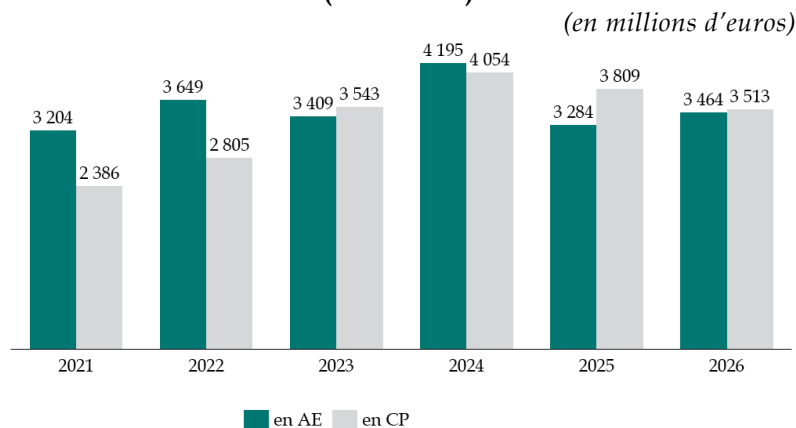
évolutions non discrétionnaires, en 2026 les crédits budgétaires devant être effectivement décaissés sur le programme 203 **seraient globalement stables** par rapport à 2025.

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)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
<i>Programme 203</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)

	<i>Autorisations d'engagement</i>			<i>Crédits de paiement</i>		
<i>Programme 203</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) ;

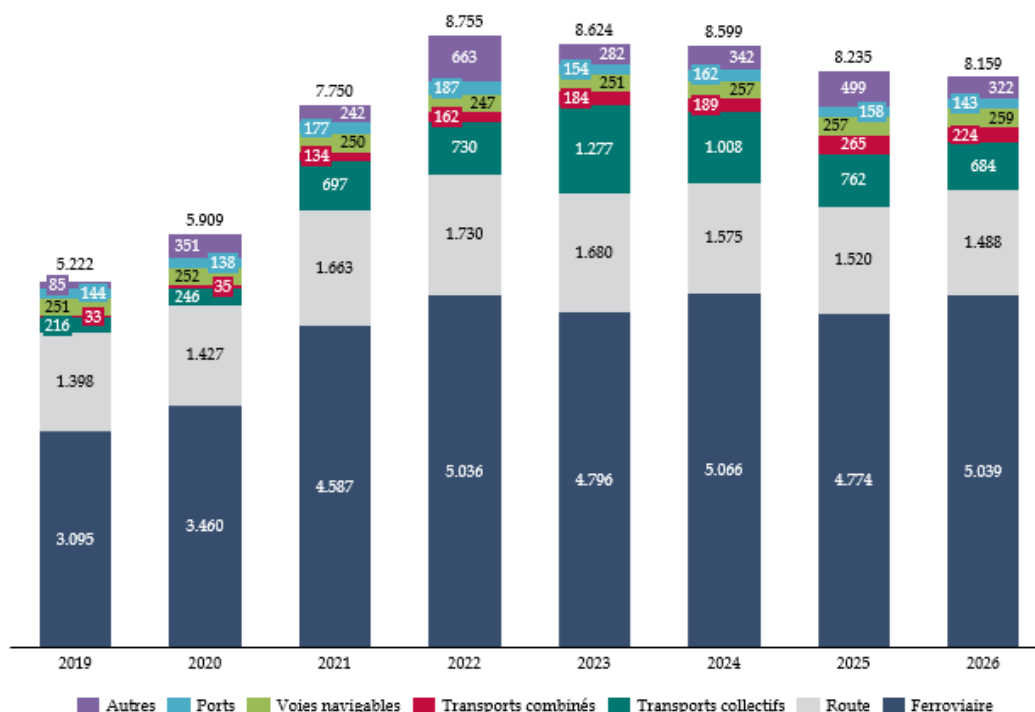
- **8,2 milliards d'euros en CP, en baisse de 0,9 %** par rapport à 2025.

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 %**.

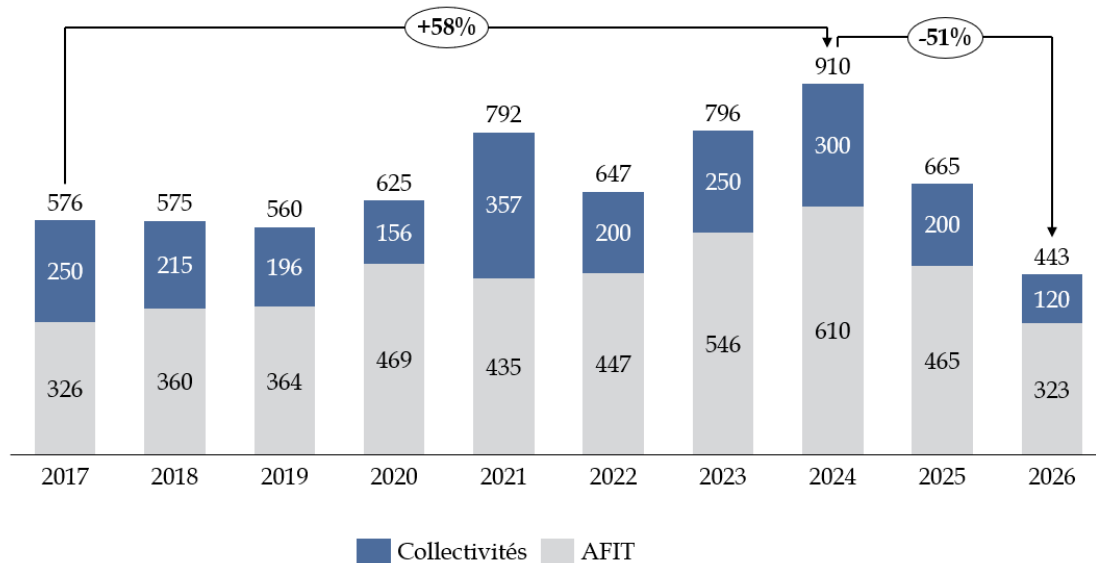
¹ Y compris fonds de concours.

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.

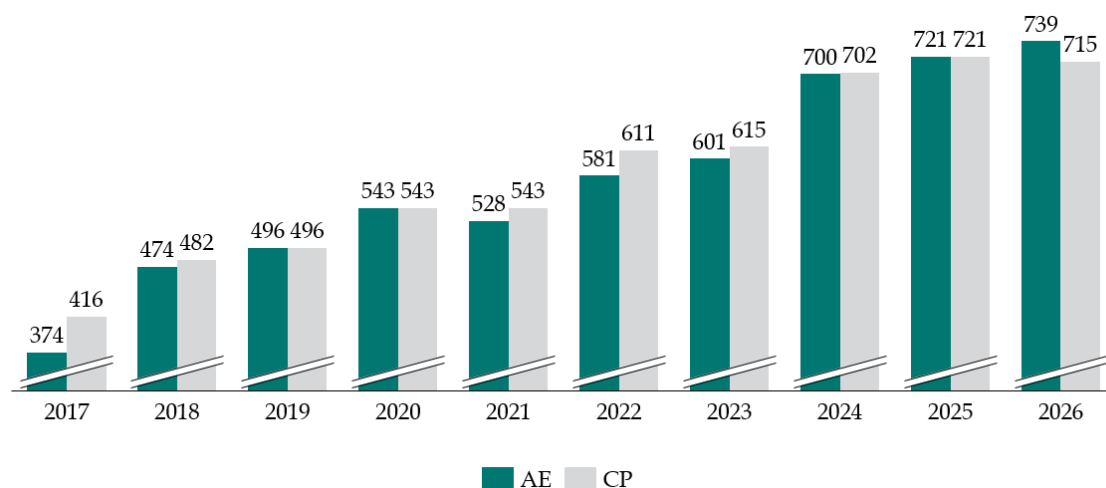
Les investissements dans la régénération du réseau routier national non concédé sont quant à eux financés par des crédits de fonds de concours, principalement alimentés par l'AFITF. Ainsi, en 2026, celle-ci devrait-elle allouer 739 millions d'euros en AE¹ et 715 millions d'euros en CP² à la régénération 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)



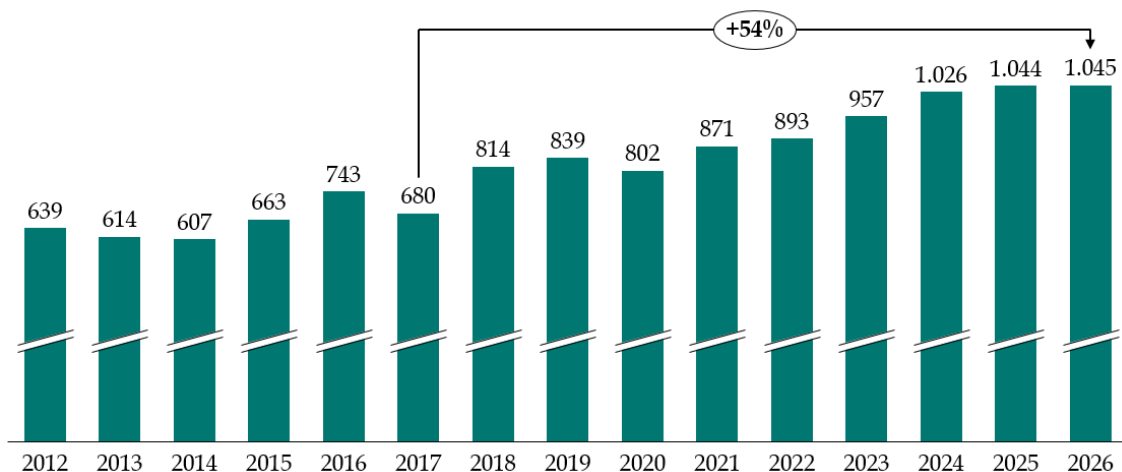
Source : commission des finances du Sénat d'après les annexes budgétaires

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 :

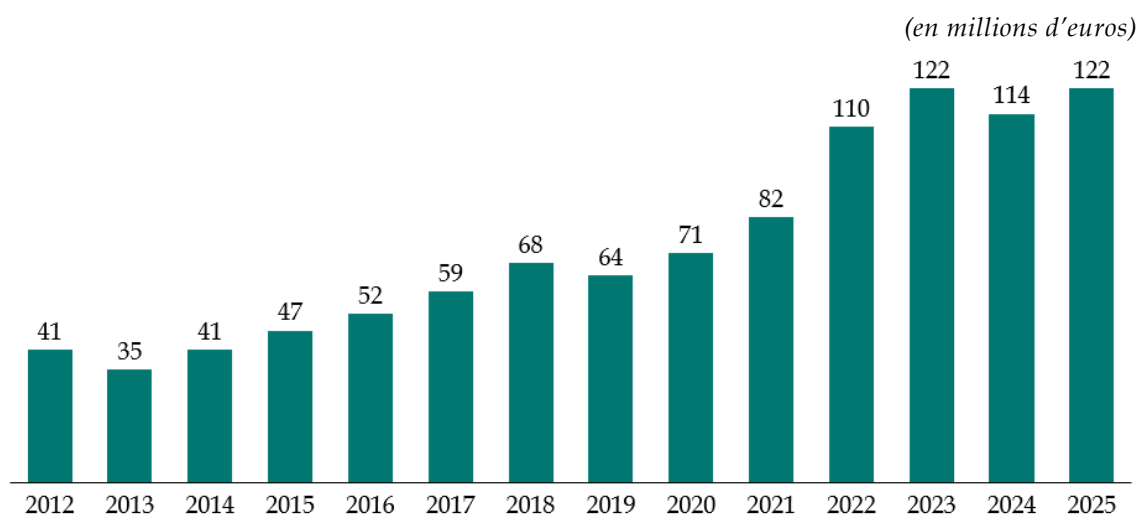
- à 150 millions d’euros en moyenne sur la période 2023-2027, un montant à revaloriser à environ 170 millions d’euros pour tenir compte de l’inflation ;

- 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'euros**¹. **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**

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.

d'euros par an. Ce montant est confirmé en 2026 par le présent projet de loi de finances.

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

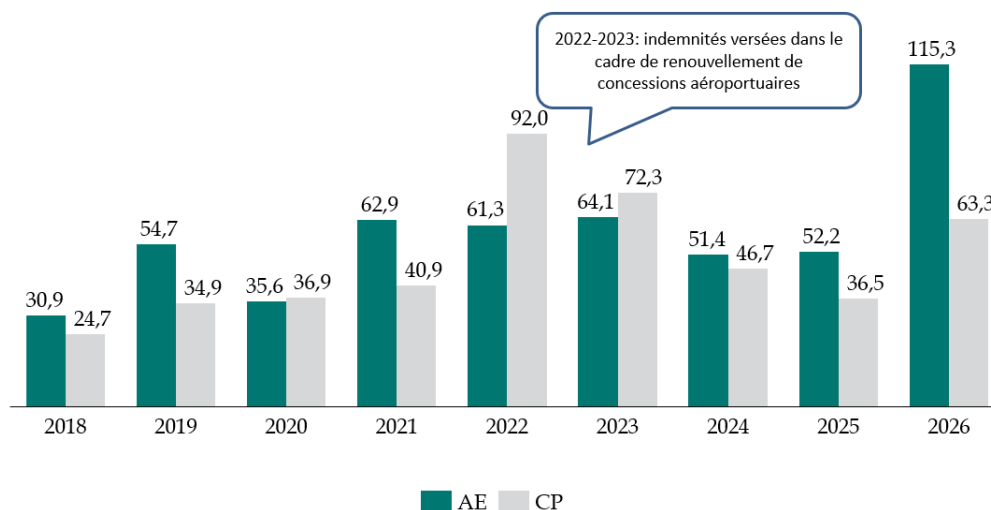
Pour 2026, sur l'**action 52 « Transport aérien »**, les crédits proposés s'établissent à **115 millions d'euros en AE et 63 millions d'euros en CP**, soit des augmentations très sensibles par rapport à 2025 (voir le graphique ci-après).

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

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

à 67,5 millions d'euros en 2026. Cette baisse de crédits vise tout particulièrement Haropa¹ port, le port fluvio-maritime de la Seine.

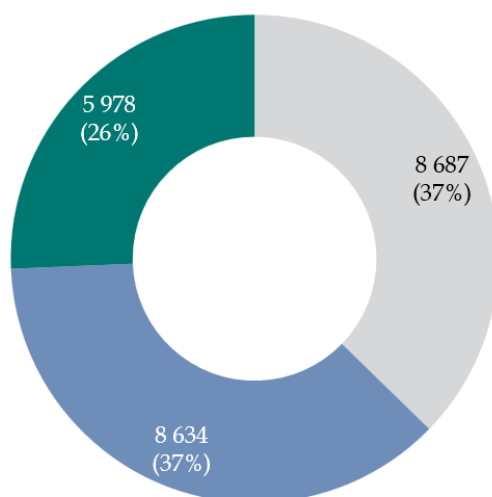
À ces 87,5 millions d'euros doivent s'ajouter des crédits de **fonds de concours de l'AFITF** à hauteur de **55 millions d'euros en AE et de 55 millions d'euros en CP**. Ces crédits ont vocation à financer, d'une part, la contribution de l'État aux volets portuaires des CPER et, d'autre part, à des subventions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

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'**État**², 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

¹ Pour Le-Havre, Rouen et Paris.

² 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.

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 ralentie.

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'ERTMS³**. Si les coûts totaux de mise en œuvre de ces deux programmes s'élèvent à environ **35 milliards d'euros⁴**, 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'efficacité considérable. Son déploiement permettrait de remplacer les 2 200 postes d'aiguillages actuels (1 500 pour le réseau structurant), auxquels plus de 13 000 agents sont affectés, par une quinzaine de tours de contrôle. D'après la Cour des comptes la baisse d'effectifs consécutive pourrait atteindre 40 %.

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.

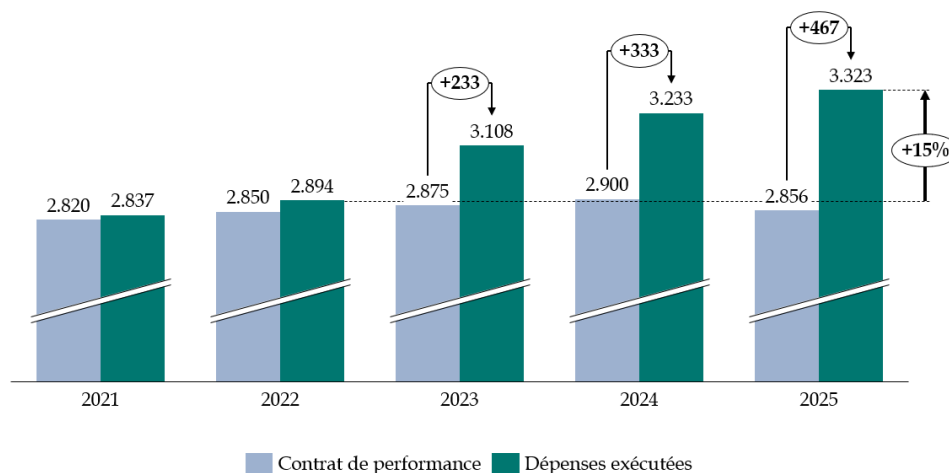
⁴ 15 milliards d'euros pour le déploiement de la CCR et 20 milliards d'euros pour l'ERTMS.

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)



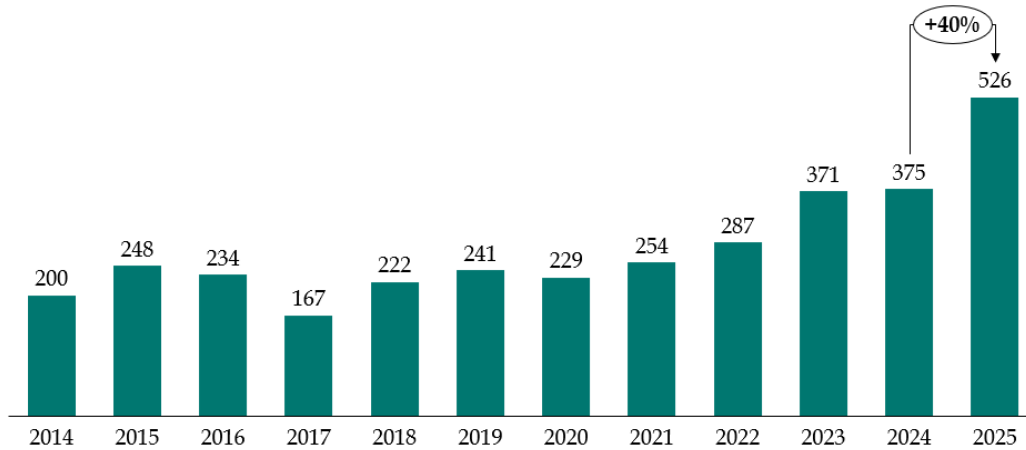
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

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)

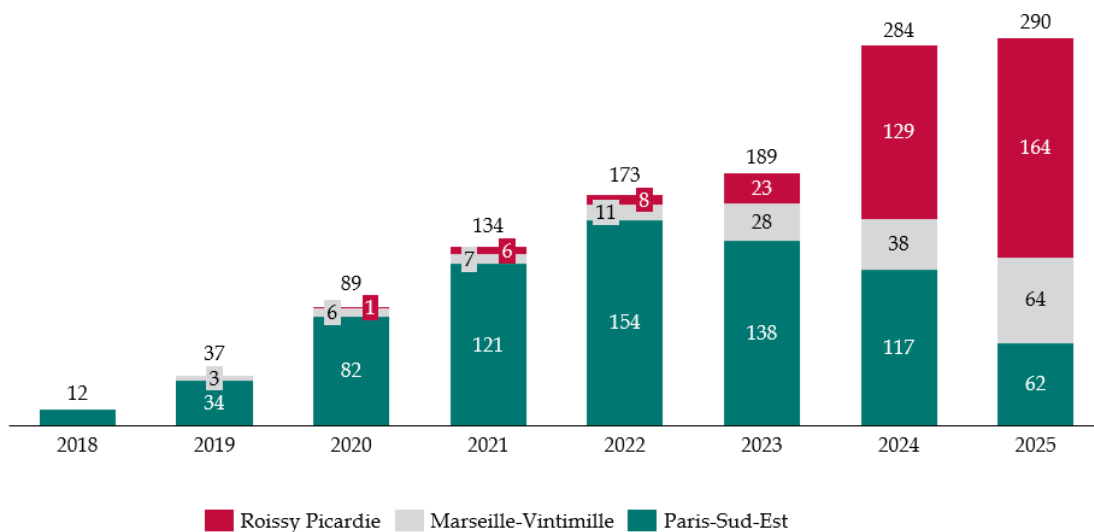
(en millions d'euros)



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’État. Ce fonds de concours est affecté à SNCF Réseau, et plus précisément au programme de régénération du réseau ferré national.

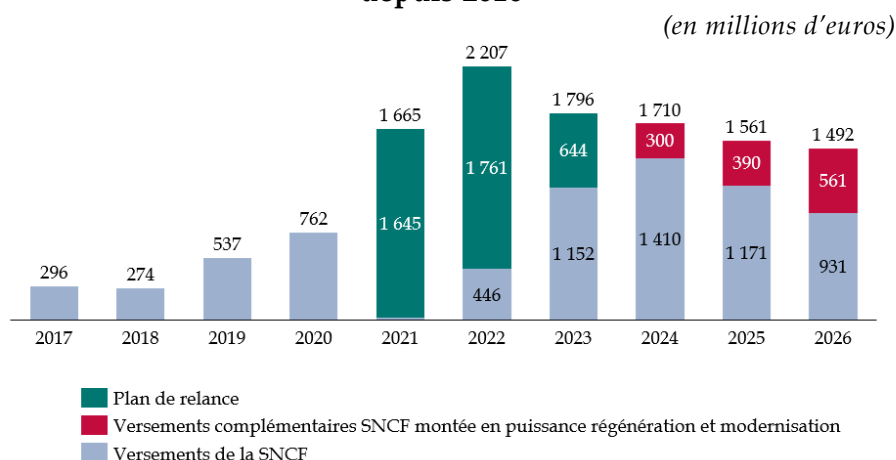
Source : commission des finances du Sénat

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

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.

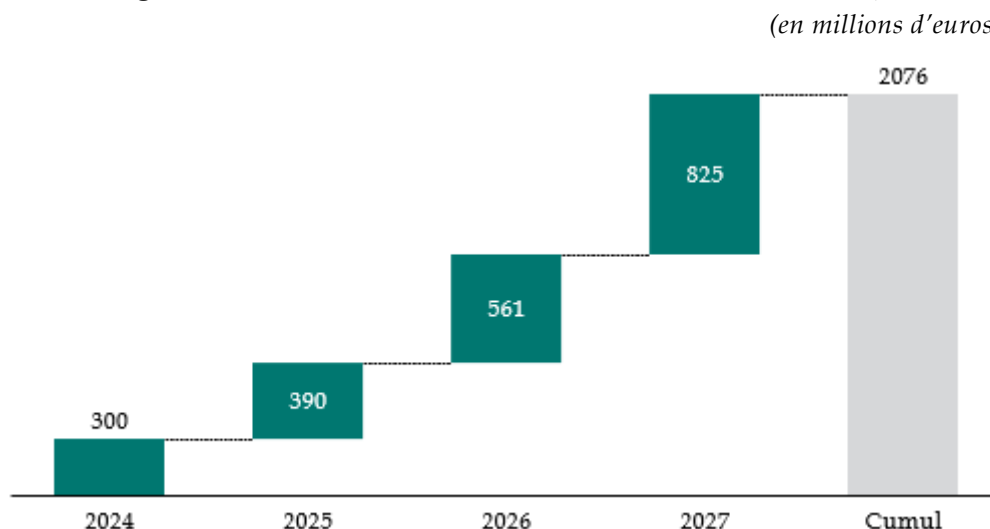
Abondement du fonds de concours dédié à la régénération du réseau ferroviaire par les dividendes de SNCF Voyageurs et le plan de relance ferroviaire depuis 2016



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

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)



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.

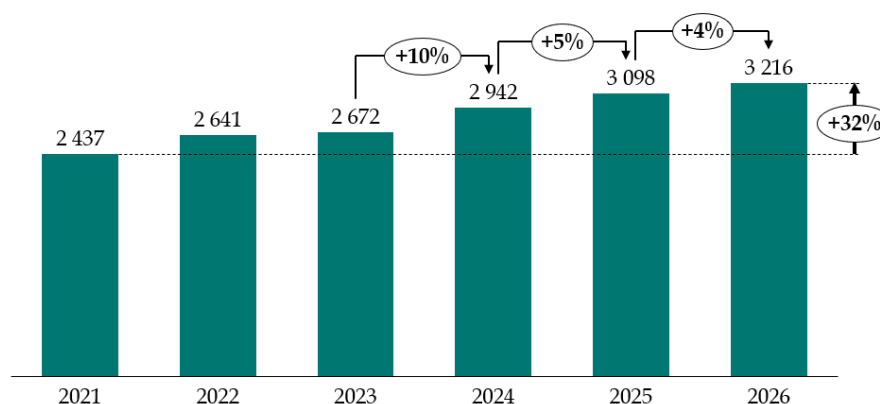
3. La montant des péages ferroviaires à la charge de l'État continue de progresser de façon dynamique

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 ;**

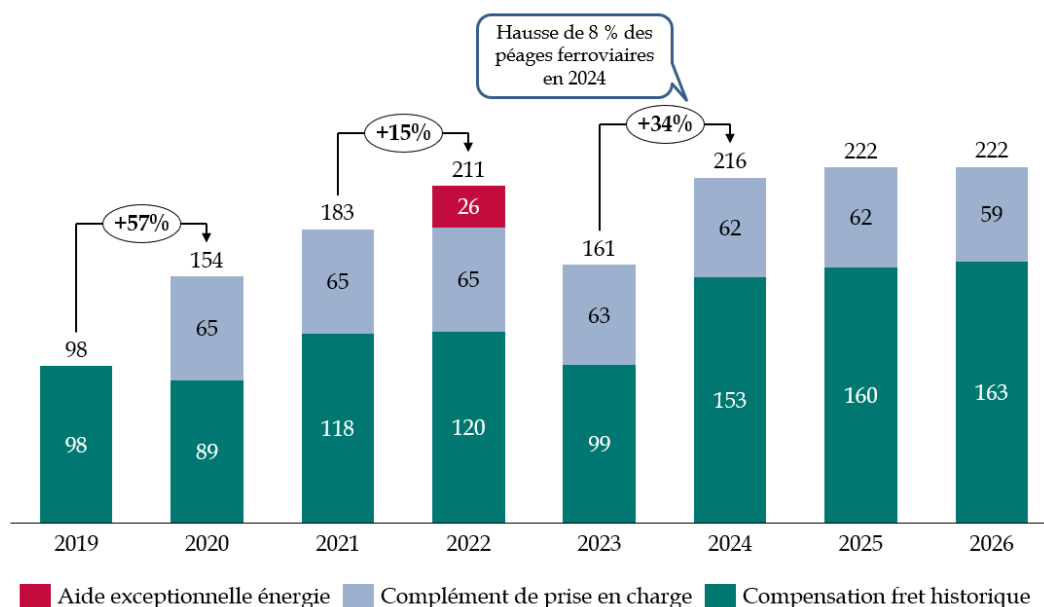
- **584 millions d'euros (AE = CP) de redevances d'accès pour l'utilisation du réseau ferré national hors Île-de-France par les trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est l'autorité organisatrice ;**

- **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

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.

pour les livraisons de la ligne 15 sud¹, ainsi que des premiers tronçons des lignes 16 et 17².

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

² 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	n.a.	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)	Article 231 ter du code général des impôts	664	718	782	793
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	Article 1609 G du code général des impôts	67	67	67	67
Imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs (IFER)	Article 1599 quater A bis du code général des impôts	79	84	90	86
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	Article 1599 quater C du code général des impôts	13	14	19	18
Taxe de séjour	Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales	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**.

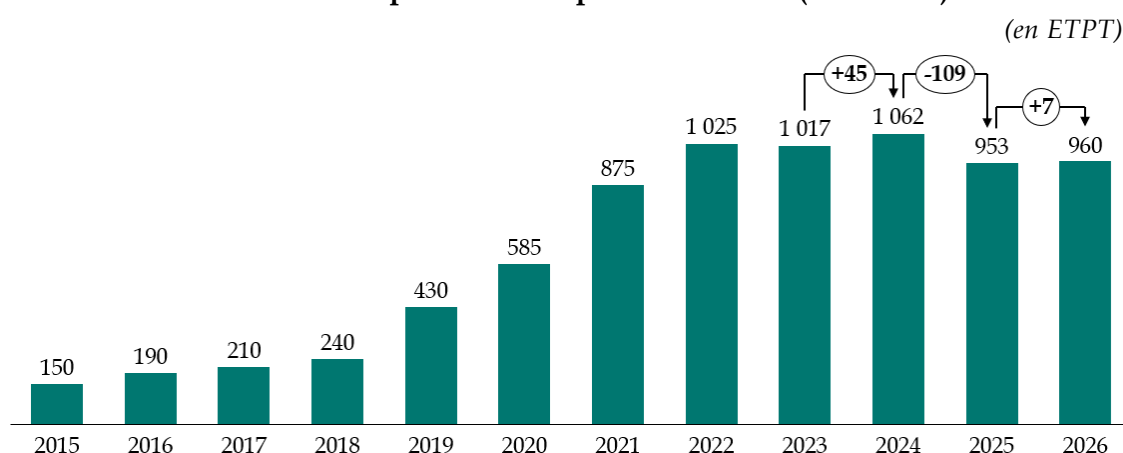
d) La trajectoire prévisionnelle d'évolution des effectifs de la SGP dans les prochaines années n'est toujours pas établie

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 organisatrice 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.

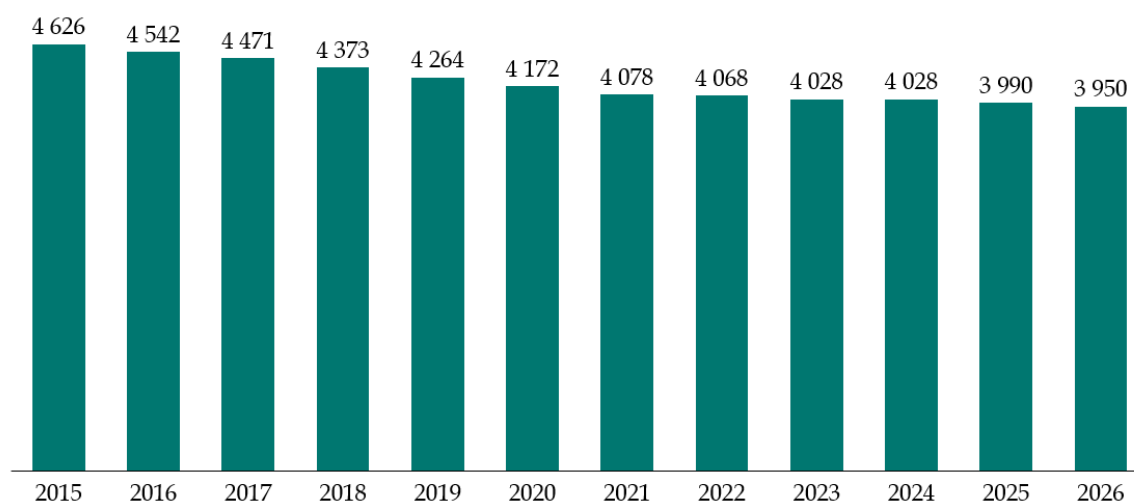
Le 22 décembre 2023, l'État et VNF ont conclu un **contrat d'objectifs et de performance** pour la période **2023-2032**. Ce contrat inclut notamment une trajectoire financière prévisionnelle sur l'ensemble de la période couverte. Il prévoit **un renforcement des investissements, une hausse des ressources** 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 prématurées 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 réaliserait pas les gains d'efficacité 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.

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.

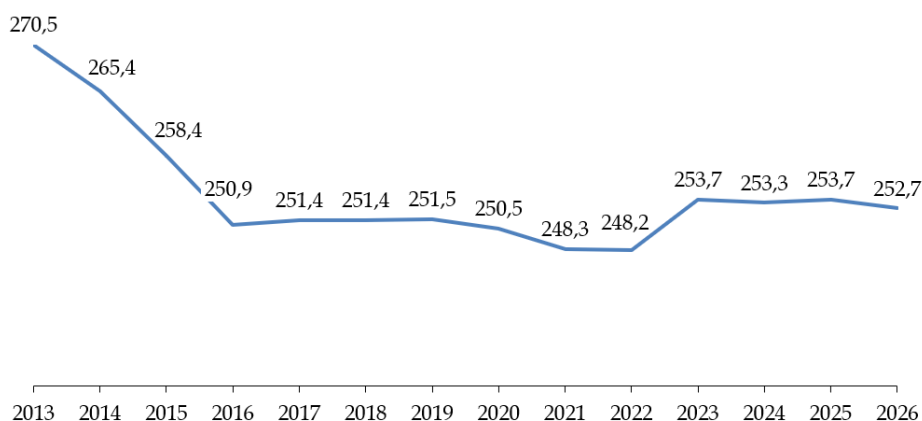
³ Pour environ 1 900 agents de l'opérateur.

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 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

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

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 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 rejetables 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**

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.

l'Union européenne (UE) dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

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 ;

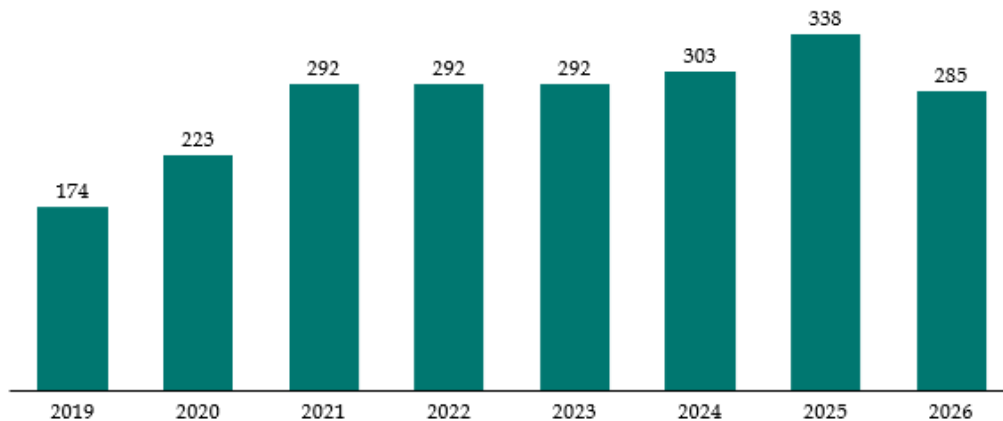
- le développement consiste à construire de nouvelles infrastructures, ou à aménager des infrastructures existantes pour en améliorer la capacité ou les fonctionnalités.

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)

(en millions d'euros)



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,

¹ En euros constants de 2023.

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.

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.

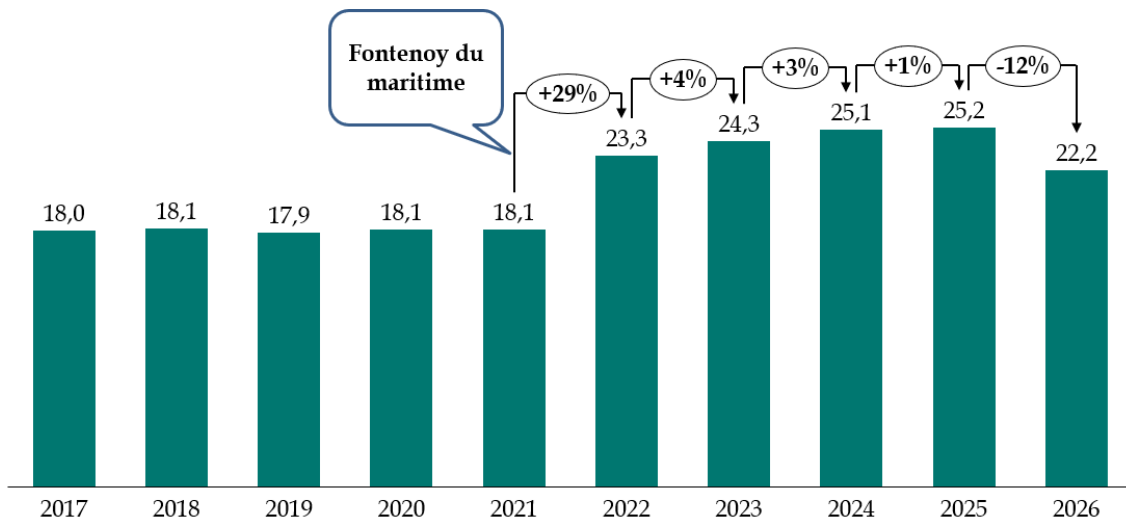
¹ Marine marchande, pêches maritimes, cultures marines, plaisance professionnelle.

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

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.

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

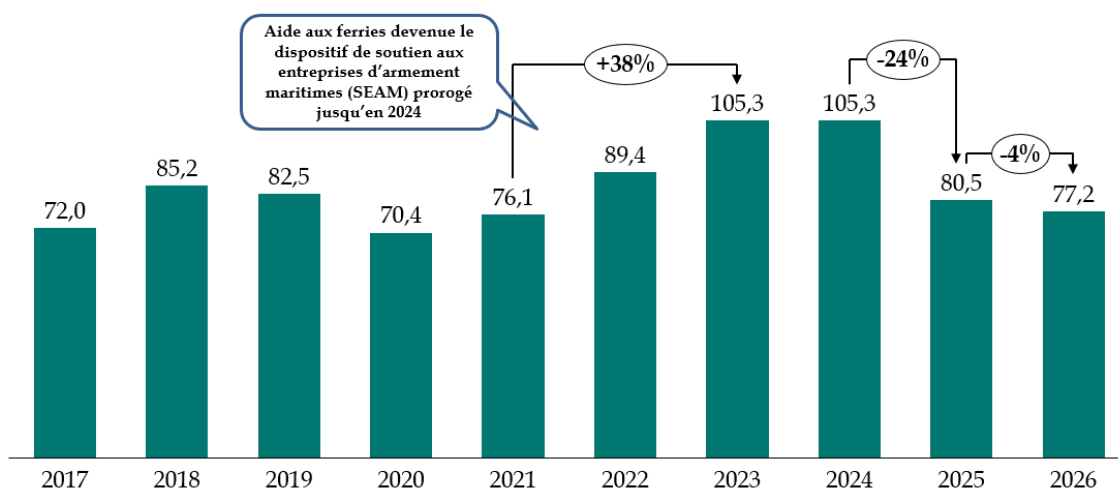
La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025, promulguée le vendredi 28 février 2025, restreint les exonérations de cotisations patronales applicables aux navires de commerce soumis à concurrence internationale depuis le 1^{er} mars 2025.

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'allocations familiales (« 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.

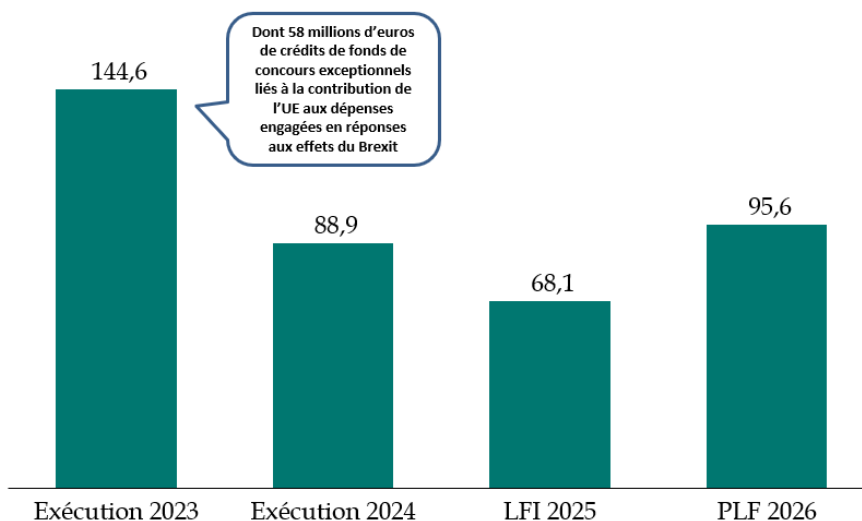
¹ Dispositif prévu à l'article L5553-11 du code des transports.

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.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et donc des programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de Mme Marie-Claire Carrère-Gée et M. Hervé Maurey, rapporteurs spéciaux, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Claude Raynal, président. – Nous débutons nos travaux par l'examen du rapport spécial de notre collègue Catherine Lavarde sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Nous accueillons M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes 174 « Énergie, climat et après-mines » et 385 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie », « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et « Écologie – mise en extinction du plan de relance » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». – Sur les programmes de la mission dont j'examine les crédits, on observe une relative stabilité. Celle-ci dissimule de nombreux transferts et changements de périmètre. C'est en entrant dans le détail des programmes que l'on peut se faire une idée de la situation.

Sur le programme 217, qui concerne les fonctions « support » du ministère et du Secrétariat général de la mer, on observe une baisse de 1 % du plafond d'emplois, dans la continuité de l'année dernière. Le ministère applique ce qui était préconisé dans les conclusions de la commission d'enquête sur les missions des agences de l'État. Toutefois, cette baisse des effectifs est majoritairement portée par l'administration centrale, notamment par les fonctions mutualisées des secrétariats généraux du ministère et du commissariat général au développement durable, afin de préserver les moyens des administrations déconcentrées, que ce soit les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) ou les directions départementales des territoires (DDT).

Je ne vais pas m'attarder sur la fonction immobilière. Comme chaque année, je m'étonne du choix de la tour Séquoia ; je ne suis pas convaincue qu'il s'agisse d'une bonne affaire immobilière pour l'État.

Dans le cadre du programme 362, qui reprend les actions de la mission « Plan de relance », il reste encore 2,5 milliards d'euros de crédits à payer.

Sur la politique de l'écologie et de la biodiversité, portée par le programme 113, on observe un décalage entre les textes – le plan Eau, la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB), le texte sur les fonds marins – et la réalité budgétaire et financière. Celle-ci, en effet, est très en deçà des moyens prévus par la trajectoire de référence, prévue dans le rapport de novembre 2022 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Le ministère a décidé de faire glisser la trajectoire de financement prévue en 2027 jusqu'en 2030, en se référant à l'intitulé « SNB 2030 ». J'émet des doutes sur l'issue, dans la mesure où seulement 10 % des financements supplémentaires prévus pour 2026, définis dans le rapport d'inspection de novembre 2022, ont été apportés.

J'en viens maintenant aux agences de l'eau. Le principe selon lequel « l'eau paie l'eau » n'existe plus depuis longtemps. Sur le financement du douzième programme, nous sommes très en deçà des moyens prévus dans le plan Eau et annoncés par le Président de la République.

Sur la politique de prévention des risques, portée par le programme 181, il est intéressant de noter que, en 2024, dernière année pour laquelle nous disposons de chiffres d'exécution consolidés, l'État a dépensé à hauteur du prélèvement sur les contrats d'assurance automobile et habitation. Il s'agit de ne pas se focaliser uniquement sur le fonds Barnier. La politique de prévention des risques se déploie plus largement, par le biais de divers outils, et il est temps de rationaliser la maquette budgétaire pour que la politique reste lisible.

Pour 2026, les crédits dédiés à la prévention des risques s'élèvent à 287 millions d'euros, contre plus de 300 millions d'euros l'an dernier. Si l'on prend comme référence le prélèvement sur les garanties des contrats d'assurance, nous serons probablement loin du compte. En effet, selon les projections pour 2026, le montant collecté au titre de la taxe « CatNat » sera de 720 millions d'euros ; à ce stade, l'ensemble des financements dédiés à la prévention des risques est loin d'arriver à une telle somme.

Si le Parlement a fini par avoir gain de cause sur le retrait-gonflement des argiles, on ne trouve rien de probant sur un risque ayant les mêmes caractéristiques, à savoir le recul du trait de côte. Aucune action concrète n'est décrite dans les programmes de la mission, où ce sujet n'est mentionné qu'à deux reprises. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'adopter un amendement permettant de mettre des moyens et de penser collectivement cette politique.

Sur la question des risques technologiques, les plans ont tous été adoptés.

Je poursuis avec le programme 345 dédié aux charges de service public de l'énergie. Un important effet de périmètre cache l'augmentation des charges de service public de l'électricité. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) ayant mal anticipé la baisse des prix de gros qui augmente mécaniquement les charges de service public, il a fallu rouvrir plus de 1 milliard d'euros de crédits pour la gestion de cette année. Pour 2026, l'ensemble de ces charges est estimé à 13 milliards d'euros ; jamais nous n'avons atteint un niveau aussi élevé. Dans cette enveloppe globale, 4,4 millions d'euros sont dédiés au photovoltaïque.

Par un effet de périmètre, si l'on regarde l'ensemble des crédits portés par le programme 345, il ne reste plus que 8 milliards d'euros. L'an dernier, nous avons déjà commencé à retirer certaines charges de service public des crédits budgétaires pour les financer par des affectations de recettes. Le mouvement se poursuit en 2026, avec la réforme du financement du soutien à la cogénération et des charges liées au biométhane. La baisse totale des crédits inscrits sur le programme 345 atteint ainsi 5 milliards d'euros.

On observe également un effet de périmètre sur le programme 174 consacré au climat et à l'après-mines. Tous les crédits de soutien à la transition du parc de véhicules roulants disparaissent ; désormais, ceux-ci sont portés par les certificats d'économie d'énergie (CEE). Il reste un peu moins de 100 millions d'euros, destinés à payer les engagements pris au titre de l'année 2025 sur les dispositifs de bonus pour des voitures livrées en 2026, et 2 millions d'euros pour continuer à payer des primes à la conversion de véhicules thermiques vers l'électrique.

On annonce l'extinction prochaine de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Celle-ci devra être prévue dans un futur contrat d'objectifs et de performance (COP).

Le chèque énergie, point sensible du programme 174, voit son nombre de bénéficiaires diminuer de 25 %. La baisse importante du taux de recours est liée à la réforme du dispositif qui a été la conséquence de la suppression de la taxe d'habitation, dans la mesure où l'envoi du chèque n'est plus automatique pour tous les ménages éligibles. Les dispositifs palliatifs n'ont pas atteint leurs objectifs, et la perspective de consommation pour 2026 en tient compte. On peut s'interroger sur l'augmentation des frais de gestion du dispositif.

Il est possible que, en séance, je dépose un amendement sur ces frais de gestion.

Concernant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé), je déplore que l'État ne tienne pas sa parole. L'an dernier, nous avons soutenu une modification du financement ; il s'agissait de répondre à une fragilité juridique. À l'époque, les ministres s'étaient engagés à indexer les recettes du CAS sur l'inflation, et il semblait logique d'agir de même pour les dépenses, sachant que l'enveloppe était gelée depuis 2018 ; or il n'en est rien en 2026.

Au regard de l'inflation actuelle, on parle de quelques millions d'euros. À ce rythme, on résorbera plus rapidement la dette contractée au moment de la mise en place du CAS, mais l'on n'agit plus pour l'électrification rurale.

Le programme 235 concerne l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR). Avec la diminution des crédits du programme, je m'interroge sur nos ambitions de relance d'un programme nucléaire. Des articles évoquent une prolongation de la durée de vie du parc d'EDF et les enjeux de sécurité ; cette solution peut être intéressante, car moins coûteuse. Mais l'ASNR doit avoir les moyens d'instruire cette cinquième période de visite décennale. Par ailleurs, la diminution des crédits pose également des enjeux pour la poursuite de la recherche en matière de sûreté nucléaire.

À cela s'ajoute la question de l'emploi. L'an dernier, au moment de la fusion entre l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), le plafond d'emplois de ce dernier n'était pas saturé. Nous avons réfléchi en fonction des plafonds observables, et non théoriques, ce qui a entraîné une sous-dotation de 12 équivalents temps plein (ETP) de l'ASNR. Nous appelons le Gouvernement à prendre ses responsabilités, dans la mesure où ce dysfonctionnement est lié à un problème technique au moment de la fusion.

Les crédits du programme 380, portant sur le fonds vert, connaissent une forte baisse. Ainsi, 650 millions d'euros en autorisations d'engagement sont annoncés pour 2026, contre 2,5 milliards d'euros en 2024, à l'acmé du dispositif. En 2026, on ne pourra financer que des engagements antérieurs. J'ai déjà formulé des réserves sur le fonctionnement de ce fonds, qui entraîne des problèmes de lisibilité de la maquette budgétaire ; je pense aux financements qui viennent en doublon de nombreuses politiques publiques, notamment dans le secteur des transports.

Le niveau d'engagement étant de plus en plus faible, je m'interroge sur la pérennité d'un tel dispositif, et me demande s'il ne vaudrait pas mieux conforter des lignes budgétaires en souffrance ; je pense, par exemple, au programme 113, consacré à la biodiversité, qui aurait besoin de moyens supplémentaires.

Dans le cadre de ses arbitrages, le ministère a retiré du programme le fonds territorial climat car, à ses yeux, il s'agit de l'action la moins efficace en termes d'investissement et de performance écologique. Il me semble, au contraire, que ce fonds colle aux réalités du terrain et aux différences rencontrées selon les zones. Il s'agit de repenser l'enveloppe dédiée au fonds vert, et je suis favorable à la mise en place de dispositifs comme celui du fonds territorial climat.

Enfin, je souhaite évoquer la situation de deux opérateurs. L'Office français de la biodiversité (OFB) ne bénéficie pas de marges de manœuvre. L'établissement public est confronté à deux mouvements antagonistes ; d'un côté, on réduit ses moyens et, de l'autre, on lui demande, en plus de ses

activités de police, de faire davantage de prévention. Cela crée des tensions sur le terrain.

La situation de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est encore plus exacerbée cette année. L'Agence doit gérer de plus en plus de programmes ; par exemple, elle a désormais en charge le leasing social. À cela s'ajoutent, entre autres, la décarbonation des entreprises et le sujet de l'hydrogène. Du fait de ces nombreuses sollicitations, l'Ademe bénéficie de subventions de fonctionnement, alors même que celle-ci a son propre budget pour payer ses agents.

Pour 2026, j'ignore le montant de l'enveloppe de gestion de l'Agence ; je ne désespère pas d'avoir accès aux documents préparatoires de son conseil d'administration afin de le découvrir. Selon les informations dont nous disposons, on observe une diminution du schéma d'emplois. Dans le cadre du plan de relance puis de France 2030, l'Ademe a bénéficié de nombreux crédits et recouru à l'intérim ; on a recensé jusqu'à 120 intérimaires à l'Agence, soit plus de 10 % des effectifs. À la commission des finances, nous avons plaidé pour une régularisation de la situation ; nous avons été entendus, puisque le plafond d'emplois de l'Agence a été augmenté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les programmes 174 « Énergie, climat et après-mines » et 385 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Notre commission se réunira la semaine prochaine pour examiner le rapport sur les programmes de la mission.

Je partage votre constat sur le chèque énergie. Il est à craindre que les personnes les plus défavorisées soient les plus nombreuses parmi celles qui ne bénéficient plus du chèque. Il faudrait prévoir une automaticité du dispositif pour que le chèque soit bien versé.

Sur le CAS Facé, je partage également le constat. Nous sommes attentifs concernant le fonds de compensation pour l'aménagement du territoire ; je pense à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim et à celle des centrales à charbon. Les crédits sont suffisants mais, pour m'être rapproché des bénéficiaires sur les territoires concernés, tout n'est pas mis en œuvre pour optimiser leur utilisation.

Un autre point concerne le biométhane. Il ne faut ni décourager les volontés ni fragiliser les projets d'injection.

Enfin, vous n'avez pas évoqué le fonds Chaleur et le fonds Froid. Avec les objectifs de décarbonation, notamment concernant le chauffage, on observe une attente importante au niveau des collectivités. Il serait dommage de diminuer l'enthousiasme territorial sur ces initiatives d'investissement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cette mission concerne de nombreux secteurs qui font l’objet de transitions. Il est difficile d’avoir une vision consolidée de la situation, . Il s’agit de partir des observations et des besoins des territoires pour ensuite établir des dispositifs et des mesures, avec une empreinte « développement durable ».

Le fonds territorial climat est un bon exemple. Les gouvernements successifs préfèrent lancer des politiques plutôt que de les élaborer, au préalable, avec les territoires. Les acteurs sont pourtant disponibles aux niveaux régional et intercommunal.

Sur la question de l’eau, nous avons élaboré des réformes au niveau national. Des difficultés sont apparues, nous allons essayer d’en corriger certaines.

Sur le retrait-gonflement des argiles, il a été difficile de convaincre le Gouvernement. Dans mon département, j’ai sollicité les services de l’État et j’attends encore qu’ils me fournissent le début d’une copie des mesures qui doivent être mises en œuvre, alors qu’il existe des acteurs compétents sur ce risque en particulier.

Concernant le recul du trait de côte, on annonce que le coût sur l’habitat s’élèverait à 2,5 milliards d’euros d’ici à 2050. Cela me paraît peu quand on voit les sommes importantes mobilisées par les collectivités territoriales pour intervenir sur quelques kilomètres de côte. Au regard du nombre de kilomètres concernés, il est important de mieux anticiper.

Je souscris aux orientations présentées par notre rapporteure spéciale.

M. Grégory Blanc. – L’écologie est une mission récente de l’État, qui a pris de l’ampleur au moment où le ministère de l’équipement a été démantelé et où le modèle du *new management* commandait de créer des agences sur le modèle anglo-saxon pour prendre en charge les nouvelles missions.

Aujourd’hui, nous devons non seulement remettre en cause les agences, mais aussi nous interroger sur le rôle de l’État. Les politiques publiques afférentes à l’écologie et à la protection de l’environnement nécessitent peut-être une fonction publique plus forte qu’aujourd’hui, de façon à raccourcir la chaîne de décision. C’est une erreur de commencer par baisser le montant des crédits alloués à ces agences, alors que nous devons renforcer l’action de l’État face aux enjeux climatiques.

Sur le fonds territorial climat, je partage l’avis de Mme la rapporteure : nous devons le rétablir et gagner cette bataille contre le Gouvernement.

Enfin, nous n’approuvons évidemment pas la diminution drastique du fonds économie circulaire. Nous avons besoin d’élargir son champ d’action pour mieux soutenir les projets de développement économique portés par les collectivités et renforcer la structuration des filières.

Nous avons récemment débattu des enjeux de la mobilisation des trésoreries des éco-organismes. Dans le cadre de ce projet de loi de finances, nous devons absolument avancer pour soutenir un modèle certes récent, mais assez unique en Europe. Des filières sont en train de se construire dans le domaine du réemploi, de la refabrication et de la réparation. Il me semble que nous devons accélérer, et je souhaite recueillir l'avis de Mme la rapporteure sur ce point.

M. Jean-François Rapin. – Je remercie Christine Lavarde et Jean-François Husson d'avoir parlé du recul du trait de côte. Nous naviguons à vue depuis très longtemps sur cette question. Nous n'avons pas de doctrine, pas d'orientation et, surtout, pas de financement, donc pas de solidarité nationale. Le fonds d'amorçage proposé par Christine Lavarde dans son amendement est intéressant. Il va donner de l'espoir à toutes les collectivités littorales touchées par le problème.

Sur le phénomène de retrait-gonflement des argiles, la doctrine nationale s'est construite à partir des positions sénatoriales. Essayons de faire de même pour le recul du trait de côte. J'ai trente ans de vie publique à mon actif, et j'ai été pendant dix ans président de l'Association nationale des élus des littoraux. Ces sujets sont sans cesse remis sur la table sans jamais qu'une solution soit trouvée. Le coup de grâce est venu l'an dernier, lorsque François Bayrou a estimé que les élus devaient se débrouiller avec leur littoral et qu'il n'y aurait pas de solidarité nationale. C'est une ineptie ! Chacun sait que le littoral n'appartient pas seulement aux gens qui y habitent, et que le tourisme représente une part non négligeable de notre PIB.

Le rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) mentionne 1,1 milliard d'euros de travaux nécessaires. Les territoires d'outre-mer sont-ils intégrés dans ce décompte ? Car, sinon, il convient de multiplier la somme par deux ou trois !

Mme Ghislaine Senée. – Nous sommes très inquiets de la trajectoire budgétaire du Gouvernement en matière environnementale. Les politiques d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre semblent progressivement abandonnées au profit de l'adaptation, comme si nous nous résignons aux conséquences du dérèglement, faute d'avoir suffisamment agi en amont.

Dans ce contexte, je salue les amendements qui renforcent la prévention des risques, notamment ceux liés aux catastrophes climatiques et au recul du trait de côte. À force d'avoir trop peu investi dans les priorités arrêtées par la SNBC – je ne parle même pas du troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), qui a presque totalement disparu des radars –, nous nous retrouvons à devoir concentrer l'effort sur la réparation des dégâts plutôt que sur leur anticipation.

Je rappelle que, en juillet 2025, la Commission européenne a estimé que la France accusait un déficit de plus de 4,5 milliards d'euros d'investissements pour atteindre ses objectifs climatiques et de biodiversité. Les économies réalisées aujourd'hui sont autant de coûts aggravés demain : ce sont, en vérité, de fausses économies, puisque c'est l'habitabilité même de la planète qui est en jeu.

Je partage totalement votre analyse concernant le fonds territorial climat, madame la rapporteure. Nous avons toujours plaidé pour le « penser global, agir local ». Aujourd'hui, il faut agir localement et concrètement. Mais pourquoi proposer de retirer 20 millions d'euros du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ? Certes, ce fonds dit « vert » a été sacrifié, mais ces crédits pourraient être réaffectés aux fonds climatiques territoriaux.

Mme Sophie Primas. – Ma question sera très concrète. Dans les Yvelines, nous avons un projet de démonstrateur industriel de production de bio-GNV – gaz naturel pour véhicules –, hydrogène vert et bio-CO₂ à partir de chanvre, qui servirait exclusivement à alimenter les bus circulant sur le territoire.

Pour lancer ce projet, vital d'un point de vue économique et climatique, nous attendons la publication d'un décret fixant un tarif de rachat expérimental. Il semblerait néanmoins qu'un programme budgétaire spécifique soit nécessaire pour permettre à l'État de compenser les investissements et les études nécessaires à cette expérimentation, ainsi que, le cas échéant, le soutien à la réplique de ces projets et le complément de tarif de rachat du biométhane. Madame la rapporteure, vous semble-t-il opportun de doter le budget de l'État d'une ligne dédiée à ces dispositifs expérimentaux ?

Mme Florence Blatrix Contat. – C'est un budget en trompe-l'œil qui nous est présenté : derrière les quelques hausses qui sont affichées se dessine un mouvement de désengagement de l'État sur les politiques écologiques, au moment où l'urgence climatique s'accélère et où la dette climatique se creuse.

Je regrette particulièrement le recul sur la stratégie nationale biodiversité. Je souhaiterais également revenir sur le chèque énergie : son montant effectif diminue, non seulement pour des raisons budgétaires, mais aussi parce que trop de bénéficiaires potentiels renoncent à le solliciter. Avez-vous des pistes pour limiter ce non-recours, qui affaiblit l'efficacité sociale et climatique du dispositif ?

S'agissant des amendements, je souscris à l'idée d'abonder la prévention des risques, mais je m'interroge, comme Ghislaine Senée, sur la contrepartie retenue, à savoir la diminution d'autant des crédits du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires.

Enfin, je voudrais vous interroger sur le fonds Chaleur, qui joue un rôle crucial pour de nombreuses collectivités. Beaucoup d'entre elles utilisent désormais les combustibles solides de récupération (CSR) et ont besoin du soutien de ce fonds pour assurer l'équilibre économique de ces systèmes. Comment voyez-vous son évolution dans le contexte budgétaire actuel ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je commencerai par des éléments factuels pour répondre à Jean-François Rapin sur le recul du trait de côte. Environ 5 200 habitations sont menacées, selon une première approximation, sur l'ensemble du territoire national et dans les départements et régions d'outre-mer, hors collectivités et territoires plus lointains. Un tiers de ces logements sont situés outre-mer. Il s'agit en effet de territoires plus petits, très vulnérables, soumis à la fois aux éruptions volcaniques et aux cyclones, avec de surcroît la spécificité de l'insularité.

L'objet de cet amendement est de demander au Gouvernement de bâtir une véritable politique publique sur l'érosion du trait de côte. Pour l'instant, il nous dit qu'il agit un peu au travers du fonds vert, un peu au travers de l'action « Prévention des risques naturels et hydrauliques » du programme 181, un peu *via* la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). En réalité, il n'agit pas vraiment... Un Comité national du trait de côte a été créé en 2023, mais je n'ai vu aucune doctrine émerger de cette instance. Je n'en fais pas porter la responsabilité à ses membres, car je sais qu'ils font des propositions, mais l'État ne se saisit pas de cette politique et ne donne pas de moyens.

Concernant le fléchage des 20 millions d'euros vers la lutte contre l'érosion côtière et la submersion marine, n'oublions pas que les parlementaires ne peuvent agir qu'au sein d'une enveloppe budgétaire fermée. C'est surtout un transfert symbolique, et c'est loin d'être suffisant. Mais, de mon point de vue, l'argent existe. Sur les 720 millions d'euros que nous allons prélever sur les contrats d'assurance, 400 millions d'euros seulement seront affectés à la prévention des risques naturels. Le reste servira à financer le budget général de l'État.

Pour répondre à Grégory Blanc, j'aurais aimé mettre en pratique dès ce projet de loi de finances un certain nombre des préconisations du rapport de contrôle budgétaire que j'ai présenté au début du mois d'octobre sur le soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire. Mais la loi Agéc du 10 février 2020 est tellement corsetée que nous ne pouvons pas faire grand-chose pour piocher dans la trésorerie dormante des éco-organismes. Il faudrait surtout que l'État améliore son contrôle général et financier et se demande pourquoi ces derniers conservent autant de trésorerie. Qu'il s'agisse du nombre d'emplois, des campagnes de communication ou encore de la mutualisation des moyens avec d'autres éco-organismes, il y aurait beaucoup à dire. Et je ne parle pas des filières dans lesquelles plusieurs éco-organismes se font la guerre à coup de *dumping* sur le marché du recyclage, du réemploi et de la réutilisation !

J'en ai parlé avec Marta de Cidrac et Jacques Fernique : il faudrait tout simplement remettre à plat la loi Agec, nous demander pourquoi nous sommes si mauvais aujourd'hui et repenser le modèle en nous plaçant du point de vue des collectivités qui développent les installations de recyclage et des citoyens.

Malgré les alertes, l'État s'est désintéressé de la gouvernance de ces structures. Aujourd'hui, la machine s'est emballée et nous atteignons les 6 milliards à 8 milliards d'euros d'écocontributions prélevées sur les entreprises, avec une faible efficacité.

J'en viens à la demande de Sophie Primas. Aujourd'hui, les actions expérimentales en matière d'énergie sont le plus souvent portées par le plan France 2030. Le programme 345 « Service public de l'énergie » que vous entendez solliciter est généralement utilisé pour financer des actions plus matures. L'action 18 sur l'hydrogène finance désormais la construction d'une véritable filière production-fourniture. Si jamais votre installation remplit des caractéristiques proches des installations existantes d'injection de biométhane, un tarif d'achat spécifique pourrait être négocié dans le cadre d'un contrat de gré à gré validé par la CRE, car le biométhane est déjà une filière soutenue. Mais il ne sera sans doute pas nécessaire d'aller si loin pour que le projet puisse aboutir, et nous serons prêts à vous aider.

Le fonds Chaleur est l'une des seules lignes de ce budget qui ne baisse pas, avec une enveloppe de 800 millions d'euros. Mais pour combien de temps ? Le fonds Économie circulaire est passé de 300 millions à 95 millions d'euros en l'espace de deux exercices. Demain, le fonds Chaleur subira sans doute le même sort... C'est la raison pour laquelle je propose de préparer l'avenir en créant un fonds de garantie pour couvrir le risque de contrepartie. Il s'agirait de rendre éligibles la chaleur et le froid décarbonés au fonds de garantie qui existe déjà pour les contrats d'achat d'énergies renouvelables. En neutralisant le risque de contrepartie, on fera mécaniquement baisser le coût des projets. Ce serait une alternative intéressante au fonds Chaleur. Sait-on jamais, le Gouvernement acceptera peut-être de lever le gage au cours de la discussion...

En conclusion, je tiens également à saluer l'effort de sincérité qui est fait sur le budget de l'Ademe, au travers de la dissociation du budget d'intervention et du budget de fonctionnement de l'agence, une mesure qui prendra plusieurs années pour être effective. En attendant, des engagements passés non financés sont inscrits, d'où l'augmentation fictive des autorisations d'engagement.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». – Dans la mesure où les dépenses de l'État en faveur des transports terrestres et fluviaux ne sont pas toutes retracées dans son budget, il n'est pas aisé d'en avoir une vision globale et exhaustive. Elles se

répartissent entre le programme 203 et le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France).

Si l'Afit France abonde elle-même le programme 203 *via* des fonds de concours, elle procède également à des dépenses qui ne transitent pas par le budget de l'État. En outre, le programme 203 est aussi alimenté par des fonds de concours provenant d'autres financeurs, au premier rang desquels la SNCF et les collectivités territoriales. Quelques retraitements sont ainsi nécessaires pour disposer d'une vision exhaustive.

Depuis l'année dernière, les dépenses de l'État en faveur du secteur des transports ne sont pas épargnées par les contraintes sévères qui pèsent sur les finances publiques. Alors que, en 2025, les moyens de l'Afit France avaient été sensiblement amputés, en 2026, de façon générale, les crédits alloués aux transports sont gelés en valeur. Ils baissent donc en moyenne à hauteur du taux d'inflation.

Si nous comprenons la nécessité de maîtriser la dépense publique, ce gel des dépenses de l'État dans les transports est en décalage avec les conclusions de la conférence de financement des mobilités, Ambition France Transports, qui s'est tenue au premier semestre de l'année. Elle a fait le constat que les réseaux ferroviaire, routier et fluvial avaient accumulé des dettes grises de respectivement 60 milliards, 2,4 milliards et 1,1 milliard d'euros. Aussi, la conférence a recommandé, à court terme, d'investir 3 milliards d'euros supplémentaires dans les infrastructures de transport existantes : 1,5 milliard d'euros pour le réseau ferroviaire structurant, 1 milliard pour le réseau routier national et 500 millions d'euros pour les infrastructures dédiées au fret fluvial et ferroviaire. À défaut, la dégradation de ces réseaux se poursuivra.

Sur le périmètre du programme 203 et du budget de l'Afit France, les dépenses prévues en 2026 dans le secteur des transports devraient représenter environ 10 milliards d'euros, un montant gelé par rapport à 2025. Sur ce montant, la contribution directe de l'État représente un peu plus de 8 milliards d'euros, stable également.

En 2025, les moyens de l'Afit France avaient été substantiellement réduits, restant néanmoins supérieurs aux ressources qu'elle avait perçues en 2023. Pour 2026, le PLF fait en sorte de stabiliser le budget de l'Agence à 3,7 milliards d'euros. Cette stabilité masque néanmoins des évolutions divergentes. Les investissements dans les infrastructures ferroviaires devraient augmenter de façon significative, tandis que les dépenses pour de nouveaux projets routiers sont en forte baisse. Nous observons aussi depuis l'année dernière une nette réduction des contributions de l'État aux projets « transports » des contrats de plan État-région (CPER). Sur cette question, les contraintes budgétaires de l'État et des régions se conjuguent. Nous craignons que de nombreux projets subissent des retards importants.

Les investissements pour l'entretien et la régénération du réseau routier national non concédé devraient stagner à un peu plus de 1 milliard d'euros en 2026, alors qu'il a été établi qu'au moins 1 milliard d'euros de dépenses supplémentaires seraient nécessaires chaque année pour enrayer la spirale de dégradation de ce réseau.

Nous sommes notamment préoccupés par le niveau d'investissements dans l'entretien des ponts. À un peu plus de 120 millions d'euros par an, il est aujourd'hui très inférieur aux besoins établis par la commission de financement des mobilités, à savoir 163 millions d'euros par an dès à présent, puis 247 millions d'euros à l'horizon 2032. Comme nous l'avons déjà signalé, cette situation ne pourra pas durer éternellement. Plus elle se prolonge, plus le coût nécessaire à la remise à niveau des infrastructures sera élevé. Même en période de contrainte budgétaire, veillons à ne pas nous faire piéger par des visions court-termistes.

S'agissant des investissements dans les infrastructures ferroviaires, la conférence de financement des mobilités a une nouvelle fois corroboré les constats qui avaient été dressés en 2022 par les rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel. Il est indispensable d'investir 1,5 milliard d'euros supplémentaires chaque année dans la régénération des infrastructures ferroviaires et les programmes de modernisation du réseau, car la France a accumulé un retard considérable.

En 2023, l'État s'est engagé à ce que cette revalorisation de 1,5 milliard d'euros dans le réseau soit effective d'ici à 2028. Pour y parvenir, il a demandé à ce que la SNCF finance elle-même la trajectoire de montée en puissance progressive de ces investissements jusqu'en 2027, soit 2,1 milliards d'euros en cinq ans. Grâce à la SNCF, c'est donc dans le domaine ferroviaire que nous sommes le moins en difficulté dans la rénovation des infrastructures.

Il est toutefois évident qu'il faudra s'interroger sur la contribution d'autres opérateurs que la SNCF à la modernisation du réseau, dans un contexte d'ouverture à la concurrence. Hervé Maurey et moi-même travaillons actuellement sur ces questions. Il faudra également trouver d'autres pistes de financement. Celle de l'affectation d'une fraction du produit des péages autoroutiers est évoquée, mais elle ne pourra pas se concrétiser avant une dizaine d'années.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes, pêche et aquaculture ». – Cette année, nous souhaitons tout particulièrement attirer votre attention sur la situation de Voies navigables de France (VNF). À la fin de l'année 2023, l'établissement a conclu un contrat d'objectifs et de performance avec l'État visant à revaloriser les investissements dans les infrastructures fluviales et à accompagner une réforme structurelle ambitieuse de l'opérateur. Ce contrat est assorti d'une trajectoire prévisionnelle pluriannuelle de ses moyens humains et financiers.

La réforme engagée par VNF doit se traduire par la fermeture de la moitié de ses implantations territoriales, des mobilités géographiques et des changements significatifs dans les missions des agents. Elle doit générer d'importants gains de productivité, permettant à VNF de réduire ses effectifs permanents d'une soixantaine d'emplois par an à compter de 2027.

Cependant, l'évolution des effectifs doit être synchronisée avec la mise en œuvre de cette réforme, car une diminution trop précoce des emplois pourrait compromettre les gains de performance attendus. C'est pourquoi, lors de la signature du contrat, l'État s'était engagé à stabiliser les effectifs de VNF jusqu'en 2026. Or, dès l'année dernière, l'État est revenu sur cet engagement, avec une diminution de 38 équivalents temps plein (ETP). En 2026, le Gouvernement entend les réduire encore de 40 ETP, alors même que les aspects les plus sensibles de la réforme sont en cours de négociation avec les organisations syndicales.

Le calendrier de cette nouvelle baisse pose de réels problèmes. Elle risque de remettre en cause la modernisation de VNF et les gains d'efficience qui l'accompagnent. De plus, la modernisation n'ayant pas encore produit tous ses effets, des baisses d'effectifs trop précoces risquent d'entraîner une dégradation du service, notamment la suspension temporaire de la navigation sur certaines voies d'eau.

Pour ne pas compromettre la mise en œuvre de sa réforme, VNF est prête à réduire sa subvention annuelle de 3 millions d'euros cette année, en contrepartie d'une stabilisation de ses effectifs. Nous souscrivons pleinement à cette suggestion qui permettra, de surcroît, de réduire les dépenses du programme 203.

Nous vous proposons donc un amendement visant à appliquer une réforme de compromis que nous considérons comme « gagnant-gagnant ».

Les moyens alloués aux investissements dans le réseau fluvial sont aujourd'hui conformes à la trajectoire financière contractualisée. Cependant, un rapport récent de la Cour des comptes a souligné leur insuffisance pour enrayer la dégradation des infrastructures gérées par VNF. Cette analyse a été confirmée par les conclusions de la conférence de financement des mobilités, qui a recommandé d'augmenter de 200 millions d'euros par an les investissements de VNF : 100 millions pour le fret fluvial et 100 millions pour les enjeux émergents de gestion de l'eau, d'environnement et de prévention des risques. Il sera donc nécessaire d'identifier de nouvelles sources de financement dans les années qui viennent. La réforme de la redevance hydraulique semble une piste intéressante susceptible de dégager quelques dizaines de millions d'euros à terme.

Concernant la Société des grands projets (SGP), elle consacre encore l'essentiel de ses moyens à la livraison des lignes du Grand Paris express, mais commence à délivrer des prestations à des collectivités pour les projets de service express régionaux métropolitains (Serm). Toutefois, la plupart de ces

projets en sont à leurs balbutiements et, en raison des contraintes budgétaires pesant sur l'État et les collectivités, leurs modalités de financement restent très incertaines.

Les crédits du programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » augmentent en 2026, mais il ne faut pas y voir le signe d'une générosité excessive de l'État. Cela tient, premièrement, à la hausse de 10 millions d'euros du coût des compensations des exonérations de charges patronales pour le secteur du transport maritime, qui résulte de dispositions adoptées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, et, deuxièmement, d'événements ponctuels qui expliquent la hausse sensible des crédits consacrés au cofinancement national des fonds européens pour la pêche et l'aquaculture.

En 2021, dans le cadre du Fontenoy du maritime, l'État s'est engagé à doubler les promotions d'officiers de la marine marchande d'ici à 2027. Pour concrétiser cet objectif, les crédits dédiés à la formation avaient régulièrement augmenté ces dernières années. En raison des contraintes budgétaires, l'année 2026 marque une rupture sur ce point, puisque ces crédits vont diminuer, en particulier la subvention annuelle versée à l'École nationale supérieure maritime (ENSM). Il semble que la trésorerie de l'établissement puisse amortir cette diminution cette année sans remettre en cause les objectifs du Fontenoy. Néanmoins, si cette situation devait perdurer, les engagements pris en 2021 ne pourraient pas être tenus.

En conclusion, ma collègue Marie-Claire Carrère-Gée et moi-même sommes favorables aux crédits des programmes 203 et 205, que nous vous inviterons à adopter après les avoir modifiés par l'amendement que j'évoquais précédemment.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Je commencerai par vous présenter le budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), au travers du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

L'augmentation substantielle de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) votée l'an dernier par le Parlement n'a pas été sans conséquence, comme on pouvait le craindre. Depuis l'entrée en vigueur de cette mesure, la croissance du trafic a brutalement ralenti en France, alors qu'elle reste très vigoureuse dans le reste de l'Europe. Des fermetures de lignes sont annoncées. Par ailleurs, les compagnies ont intérêt à effectuer des vols plus longs vers l'étranger pour amortir l'augmentation de la taxe sur des billets plus coûteux. Auparavant, des étrangers venaient en France ; maintenant, on envoie plutôt les Français faire du tourisme à l'étranger...

La hausse de la fiscalité a tout particulièrement touché le trafic domestique, qui subit une crise profonde. Cette année, il est toujours inférieur de plus de 25 % à son niveau d'avant-crise, celui de 2019. Nos territoires en subissent les conséquences directes : moins de connexions, moins de tourisme. La compétitivité de nos aéroports est durement affectée, et nous avons même appris récemment que plusieurs aéroports de proximité allaient perdre l'ensemble de leurs lignes l'été prochain.

Paradoxalement, la hausse de la TSBA n'a pas d'effets sur les recettes du budget annexe, qui est alimenté par les redevances payées par les compagnies. Il faut dire que l'essentiel provient des redevances de survol, celles que payent les compagnies qui survolent la France. Or ce trafic est très dynamique.

Les prévisions de recettes sont d'ailleurs plus élevées que prévu cette année, et des données d'Eurocontrol suggèrent qu'elles pourraient même l'être encore davantage. Pour autant, malgré ces recettes importantes, la navigation aérienne n'obtient pas forcément les crédits nécessaires, car son budget est soumis aux mesures de maîtrise de la dépense. Ainsi, alors que les recettes augmentent et que nous en avons les moyens, nous limitons la progression des dépenses en nous fondant sur des normes, et non sur des bases économiques, un point sur lequel il faudra nous interroger.

La conséquence positive est que le budget annexe pourra se désendetter plus rapidement que prévu des dettes accumulées durant le covid, ce qui était nécessaire. Mais il y a aussi un effet sur l'investissement, car les économies de dépenses réalisées sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » le sont généralement par l'abandon ou le lissage dans le temps de projets d'investissement. *In fine*, cela aura pour effet curieux la restitution de trop-perçus aux compagnies, car le niveau de dépenses prévu n'est pas réalisé.

Les effectifs autorisés par le budget annexe sont en hausse, ce qui s'explique par l'augmentation globale du trafic, notamment le survol, et par la prévision d'une vague de départs à la fin de la décennie, sachant qu'il faut plus de cinq ans pour former un contrôleur aérien. Je crains donc que les recrutements actuels soient insuffisants au regard de la pyramide des âges des contrôleurs et de l'évolution du trafic.

Dans un précédent rapport, j'avais eu l'occasion de souligner qu'il conviendrait de s'interroger sur le coût réel d'une augmentation des recrutements et de le comparer à celui que les retards occasionnent. En effet, pour que la France dispose d'une capacité de contrôle lui permettant de faire passer le trafic aérien dans des conditions satisfaisantes, il faut concomitamment un effectif adapté de contrôleurs et des process informatiques modernes. L'absence de recrutements suffisants se traduit par des retards de vols, ce qui représente des pertes pour les compagnies et le secteur aérien, voire nuit, à terme, à l'attractivité économique de ce secteur.

Un rapport récent d'Eurocontrol le démontre, le risque financier lié à une sous-capacité chronique du contrôle aérien est bien plus important que celui qui résulterait d'un recrutement excédentaire de contrôleurs.

Les performances du contrôle aérien français sont déjà bien trop catastrophiques pour risquer de les fragiliser davantage. Le contrôle aérien français est, et de très loin, le principal pourvoyeur de retards en Europe. Alors que la situation s'améliore chez nos partenaires, le service rendu par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) s'est sensiblement dégradé cette année. Au cours des huit premiers mois de l'année, les minutes de retard causées par le contrôle aérien en France ont augmenté de 50 % !

Le nombre de contrôleurs n'est pas le seul problème. L'organisation du travail ainsi que la productivité à la DSNA ne sont pas non plus optimales. Le dernier protocole social, très coûteux, est censé améliorer les choses. Il prévoit des mesures de performance pour assouplir l'organisation du temps de travail des contrôleurs moyennant des incitations financières. La situation continuant à se détériorer, on peine à en voir les effets, quoique la DGAC et la DSNA nous indiquent que la situation eût été pire sans ces mesures. Il importe d'en évaluer rapidement l'efficacité.

Les mesures de maîtrise budgétaire mises en place depuis 2024 ont principalement porté sur les dépenses d'investissements et la DSNA a annulé ou lissé dans le temps des opérations d'investissement parfois critiques. La situation la plus inquiétante concerne la modernisation des systèmes de communication radio entre contrôleurs et pilotes. Nous attendons dans ce domaine le résultat de l'audit général que la DSNA conduit actuellement sur ses dépenses d'investissement, en vue de définir ses priorités.

J'en viens au programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ».

Parmi les trois « malades » du programme au milieu du paysage budgétaire tourmenté que nous connaissons, Météo-France est sans doute l'opérateur dont nous nous sommes occupés le plus tôt, et le Gouvernement, au moment où Christophe Béchu exerçait ses fonctions à la tête du ministère, avait pris note de la nécessité de stabiliser, voire rehausser, les financements de cet opérateur.

Météo-France bénéficie ainsi d'une stabilité bienvenue, en ressources financières comme en effectifs, ce qui ne doit pas nous empêcher de demeurer vigilants. En 2026, il devrait percevoir une dotation exceptionnelle de 66 millions d'euros pour mettre sur les rails le projet de renouvellement de ses supercalculateurs, qui doit se concrétiser en 2027.

Ces deux dernières années, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) s'était retrouvé dans une situation financière extrêmement précaire du fait notamment de l'essor de l'*open data* et il a fallu à deux reprises que nous trouvions un système pour relever sa subvention – l'an passé, avec l'aide de Christine Lavarde, nous avons fait

adopter une augmentation de 5 millions d'euros qui a été ramenée à 3,8 millions d'euros en raison du gel budgétaire – et le sortir de l'impasse. Nous avons joué là un rôle auquel l'exécutif se refuse à l'égard des trois structures qui connaissent des difficultés.

Bien que l'IGN ait adopté un plan d'économies structurelles qui lui permet de réaliser des gains d'efficience d'environ 7 millions d'euros par an, il affiche encore un déficit budgétaire et sa trésorerie s'épuise. Tout n'est donc pas réglé et nous restons, là encore, vigilants. Cependant, la situation financière de l'opérateur est désormais nettement moins inquiétante qu'elle n'a pu l'être au cours des deux exercices budgétaires précédents.

La situation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui porte toute l'ingénierie publique en matière d'infrastructures en cas de crise majeure, est, quant à elle, la plus préoccupante cette année et similaire à celle que l'IGN a connue ces dernières années. Là aussi, le Gouvernement regarde ailleurs, en dépit de nos avertissements – j'ai exposé, en juillet dernier dans un rapport d'information, la situation et mes inquiétudes, avec le risque que survienne en 2027 un problème de trésorerie –, ce qui conduit à s'interroger.

Le Cerema est sans doute victime d'avoir été choisi, notamment dans le cadre du plan de relance, pour piloter des dispositifs d'intervention, tel le programme national Ponts (PNP), qui sont venus gonfler temporairement sa trésorerie. Les sommes qu'il a reçues en avance ne lui appartiennent pas – il doit les affecter à leurs bénéficiaires finaux au fur et à mesure de l'avancée des programmes – et cette trésorerie l'a rendu vulnérable dans les arbitrages ministériels : son niveau de trésorerie apparent a été le prétexte pour réduire très fortement et de façon systématique sa subvention. Par ailleurs, ces réductions sont venues poursuivre et amplifier une baisse constante de ses moyens depuis sa création en 2014.

La situation a abouti à un déficit structurel de l'ordre de 20 millions d'euros. En 2025, le Cerema a dû appliquer un plan d'économies significatif, pour environ 14 millions d'euros. En 2026, le PLF prévoit une nouvelle baisse de sa subvention, pour plus de 4 millions d'euros.

Dans ces conditions, à la fin de l'année, la trésorerie du Cerema non fléchée vers des programmes d'intervention devrait se réduire à 5,5 millions d'euros. Dès 2026, elle deviendra négative. Cela signifie tout bonnement que le Cerema sera contraint de financer ses charges courantes par de la trésorerie qui ne lui appartient pas ; en d'autres termes, c'est de la pure cavalerie budgétaire. Le conseil d'administration de l'établissement l'a lui-même indiqué publiquement.

Toutes choses égales par ailleurs, la survie budgétaire du Cerema reposerait désormais sur une forme de pyramide de Ponzi avalisée et même aggravée par les décisions de l'État. La situation ne saurait perdurer et une solution devra impérativement être trouvée d'ici à la fin de l'année 2026 dans

la mesure où, en 2027, la trésorerie du Cerema deviendrait négative. À ce jour, « l'arrêt de mort » budgétaire du Cerema est ainsi programmé au mois de février 2027. J'espère seulement que des événements imprévus ne conduiront pas à accélérer la survenance de ce moment fatidique.

Cette forme d'acharnement sur le Cerema est difficilement compréhensible, car l'établissement a déjà conduit une réforme structurelle qui lui a permis d'absorber une baisse de 20 % de ses moyens en cinq ans. Il est ainsi paradoxal de lui infliger ce qui ressemble à la punition d'un bon élève. En contrepoint, ce traitement apparaît comme une sorte de prime à l'immobilisme. Le signal donné aux gestionnaires publics me semble mauvais.

Nous poursuivons donc le dialogue sur la situation du Cerema, afin d'identifier les solutions qui pourraient le concerner.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le programme 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Hervé Gillé, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports routiers de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Pour revenir sur le PNP, nous souscrivons totalement aux remarques qui ont été formulées. Nous pourrions même aller plus avant, car des ouvrages sont classés prioritaires sans disposer des moyens nécessaires à leur réhabilitation.

Ce programme, qui a suscité un indéniable engouement, et très bien accompagné par le Cerema, se heurte ainsi à une réelle difficulté de mise en œuvre pour certains ouvrages. Nous nous interrogeons donc sur la politique des moyens retenue et ma commission déposera un amendement sur une question qui mérite toute notre attention.

Il existait la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEILD), allouée aux petites communes, pour un montant total de 50 millions d'euros. La ventilation en est tellement faible à l'échelle communale qu'elle n'a aucune incidence sur les objectifs de rénovation. Afin de consolider le PNP, nous proposons de reconcentrer cette enveloppe et de la confier à l'Afit France plutôt qu'au Cerema.

Si la question peut susciter le débat dans le contexte budgétaire particulier que nous connaissons, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable continue par ailleurs de soutenir la proposition, longuement appuyée par le ministre Philippe Tabarot, de ramener la TVA sur les transports collectifs au taux réduit de 5,5 %. Ce serait le moyen d'apporter une bouffée d'air aux structures organisatrices de transports.

Différentes mesures ont aussi été prises pour consolider des fonds qui pourraient être affectés à l'Afit France. Elles s'inscrivent dans la droite ligne de la conférence Ambitions France Transports et des propositions du ministre, et trouvent des appuis solides au sein de la commission à laquelle j'appartiens.

En outre, nous proposerons un amendement visant à améliorer la fiscalité des véhicules légers des entreprises sous l'angle de la performance des amortissements qui les concernent. Il s'agit de diminuer le montant de l'amortissement des véhicules classiques pour renforcer celui des véhicules électriques, afin de répondre au véritable problème de qualification et de consolidation d'une flotte de véhicules électriques d'occasion plus facilement accessibles aux usagers.

Une dernière réaction : je partage les propos du rapporteur spécial sur la situation du Cerema. Celle-ci s'avère particulièrement préoccupante, alors que les responsables de cet établissement ont réalisé un remarquable travail de remise à niveau et de remise en perspective d'une offre de services d'ingénierie qualifiée qui s'adresse aux communes au plus près de leurs besoins. Il nous faut trouver une solution.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La décision d'abaisser à 5,5 % le taux de TVA applicable au transport ferroviaire de voyageurs me paraît des plus contre-productives. Elle n'est pas de nature à rendre le train plus attractif et il importe de ne pas perdre de vue la nécessité de retrouver une bonne santé budgétaire et financière. Ne multiplions pas, en l'état actuel de nos finances, ces dispositifs peu efficaces – je citerai encore celui du versement mobilité régional, dont la création a d'abord été fortement sollicitée, mais qui apparaît peu utilisé. Ce qui est vrai des entreprises l'est aussi des comptes publics : celles qui développent le mieux des programmes d'investissement sont aussi celles qui, d'abord, tiennent le mieux leurs comptes.

L'amendement qui tend à rendre plus favorable le dispositif d'amortissement des véhicules légers les moins polluants des entreprises me paraît, lui, intéressant. La réflexion mériterait de porter également sur les véhicules utilitaires, bien que des problèmes d'autonomie et de recharge des modèles électriques se posent sur ce marché.

Pour sa part, le Cerema a fait l'objet de nombreuses réformes au cours des dernières années et l'impression que j'en retire est que nous avons perdu en qualité de service public d'ingénierie, y compris du point de vue des compétences. Une compétition existe déjà entre cet établissement et les structures d'ingénierie privées. La situation est préoccupante et je partage vos observations à ce sujet.

En outre, personne ne souhaite l'interruption de la trajectoire d'investissements du PNP. Ce serait tout à fait contre-productif après le travail de diagnostic en amont qui a été réalisé et les moyens d'ingénierie qui ont été

mis à la disposition des communes. Je souhaite que nous puissions obtenir, notamment *via* les amendements, le maintien de ce programme.

M. Marc Laménie. – Les recommandations du rapport d'information de mars 2022 d'Hervé Maurey et Stéphane Sautarel sur la situation de la SNCF et ses perspectives, relatives à la régénération du réseau ferroviaire, ont-elles été prises en compte ?

Par ailleurs, toujours dans le secteur ferroviaire, des crédits sont-ils réservés au capillaire fret ?

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Quelques moyens supplémentaires sont prévus dans le PLF 2026 pour la régénération du réseau ferroviaire, comme c'était déjà le cas en 2025. Néanmoins, à ce jour, cela tient uniquement au fait que les prélèvements opérés sur les résultats de SNCF Voyageurs sont plus importants.

Afin de remettre à niveau l'infrastructure ferroviaire qui se trouve dans un état déplorable, comme peuvent l'être également l'infrastructure fluviale et, en partie, l'infrastructure routière, nous avons évoqué ici même l'idée, ensuite reprise par Ambitions France Transports, de prélever un certain montant sur la rente autoroutière, au terme des concessions. La difficulté tient à ce que ce terme se situe entre 2031 et 2036 et qu'il nous faut envisager entretemps d'autres solutions. Rien de concret ne se dessine encore et le PLF 2026 ne prend en compte ni les ambitions qui étaient affichées ni les annonces d'augmentations de crédits qui les accompagnaient.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La stratégie proposée pour VNF, en ce qu'elle combine un plan de modernisation avec un plan de réduction du personnel, vous paraît-elle susceptible de fonctionner ?

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Si nous ne pensions pas que cette stratégie fût pertinente, nous n'aurions pas déposé un amendement visant à la soutenir. J'ai bien insisté dans ma présentation sur le fait que nous renoncions uniquement en 2026 à diminuer le niveau des ETPT de l'opérateur, car, ainsi que ses responsables nous l'ont exposé, une telle diminution interviendrait alors au plus mauvais moment, celui d'une phase de discussion avec les organisations professionnelles. De surcroît, il faut que la suppression d'emplois soit concomitante à la modernisation du réseau, au risque, dans le cas contraire, d'être obligé de suspendre certains trafics. Les infrastructures dont VNF a la responsabilité sont en effet dans un état déplorable.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – La baisse des effectifs de VNF ne sera possible que par des améliorations majeures de la productivité, ce qui suppose des évolutions profondes des compétences, des efforts de formation et de nouvelles exigences de mobilité géographique à l'endroit du personnel. Tailler en l'état dans les effectifs reviendrait à affecter la qualité du service rendu.

Il importe aussi, alors qu'une négociation collective est engagée, de veiller au respect de la parole donnée, les responsables de VNF consentant à une baisse de leurs crédits à condition que leurs effectifs ne diminuent pas en 2026. L'effort que nous demandons n'est pas considérable.

Article 49 (État B)

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.1 vise à diminuer les crédits du fonds chaleur pour en contrepartie demander la création d'un fonds de garantie. L'amendement créant un fonds de garantie n'est pas déposé ici, puisqu'il est contraire à l'article 40 de la Constitution. Je demanderai donc en séance publique au Gouvernement de couvrir le fonds de garantie, et sinon je retirerai cet amendement baissant les crédits du fonds chaleur.

L'amendement FINC.1 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.2 tend à diminuer les crédits de VNF de 3 millions d'euros en 2026.

L'amendement FINC.2 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.3 prévoit de transférer 20 millions d'euros du fonds vert au bénéfice de la lutte contre le recul du trait de côte. De mon point de vue, 300 millions d'euros supplémentaires, financés par les assurés, devraient encore être affectés à la prévention des risques.

L'amendement FINC.3 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 69

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Cet article vient répondre à deux problèmes de droit de nature très différente qui concernent les énergies renouvelables.

Le premier avait déjà été abordé à l'occasion du PLF pour 2021. Il avait en effet été question de revenir sur les tarifs de soutien des contrats d'une durée de vingt ans signés par l'État relatifs aux installations photovoltaïques de plus de 250 kilowatts et, suivant ma proposition, la commission des finances avait supprimé l'article correspondant.

Le Gouvernement avait ensuite modifié sa position initiale en introduisant une clause de sauvegarde permettant aux titulaires des contrats de se retirer, s'ils estimaient que les nouvelles conditions remettaient en cause la viabilité économique de l'accord. Sur les 471 installations qui étaient visées, quelque 350 avaient choisi de recourir à la clause de sauvegarde et la CRE avait déjà instruit 150 de ces dossiers. Le processus a dû s'interrompre à la suite d'une décision du Conseil d'État qui avait constaté que les contrats initiaux n'avaient pas été notifiés à la Commission européenne.

L'État s'en remet aujourd'hui à la bienveillance de la Commission européenne pour remettre en place le dispositif incluant la clause de sauvegarde. En cas de reprise du processus, la surrentabilité des contrats serait analysée au moment de l'examen du dossier par la CRE, c'est-à-dire en tenant compte de possibles reventes des contrats initiaux à des investisseurs.

À l'origine, l'État espérait engranger 3,7 milliards d'euros. Désormais, les gains attendus ne s'élèvent plus qu'à 150 millions d'euros par an jusqu'à l'échéance des contrats.

Avec cet article, il s'agit de ne pas perdre la face et nous ne saurions être certains, d'une part de la reprise du processus, suspendue à l'assentiment de la Commission européenne, d'autre part de son possible rendement. Je rappelle par ailleurs que le dispositif a déjà engendré plusieurs millions d'euros de coûts échoués, liés aux charges provenant de la mise en œuvre par la CRE de la première phase du dispositif avant sa suspension par la décision du Conseil d'État. La CRE nous a expliqué qu'elle avait besoin de nouveaux ETP pour relancer la procédure mais je n'ai pas donné suite à cette demande.

Je considère qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à cette mesure proposée par le présent article, d'une part car elle reste, en toute hypothèse, suspendue à la décision de la Commission européenne et, d'autre part car elle reste encadrée par le dispositif de clause de sauvegarde.

Le second sujet concerne les contrats de complément de rémunération dont le déplaçonnement a permis à l'État de collecter 2,5 milliards d'euros au moment de la crise des prix de l'énergie, au titre de la différence entre le tarif garanti par ces contrats et le prix de l'électricité vendue sur les marchés. Le Conseil constitutionnel a censuré la disposition pour un motif d'incompétence négative du législateur, nous laissant jusqu'au 31 décembre 2025 pour mieux en fixer le cadre législatif.

L'article 69 a pour objet d'apporter les précisions nécessaires dans la loi. S'il devait ne pas être adopté, l'État serait tenu de rembourser 2,5 milliards d'euros aux producteurs d'énergies renouvelables. Au regard du contexte budgétaire qui est le nôtre et en ayant à l'esprit que cette rentabilité n'avait pas été prévue par les opérateurs signataires des contrats, il me semble sage de proposer son adoption.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 69.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je suis favorable à l'adoption des crédits du CAS Facé.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

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.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>