

N° 736

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes  
de l'année 2025,*

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

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**ANNEXE N° 11b**  
**Écologie, développement et mobilité durables**  
**(Programmes 203 « Infrastructures et services de transports »**  
**et 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture »)**

*Rapporteuse 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, Mme Sophie Primas, MM. 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, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT » ET 205 « AFFAIRES MARITIMES » .....</b>	<b>7</b>
A. LES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LE PROGRAMME 203 SONT ORIENTÉS À LA BAISSÉ DEPUIS 2022.....	8
B. UNE BAISSÉ SUBSTANTIÉLLÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 .....	12
<b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>15</b>
A. UNE DIMINUTION DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT.....	15
1. <i>Principalement en raison du nécessaire redressement des comptes publics, les ressources de l'AFITF ont baissé de 680 millions d'euros en 2025 .....</i>	<i>15</i>
2. <i>Après des années d'augmentation, les dépenses de l'AFITF ont connu un sérieux coup de frein en 2025 .....</i>	<i>18</i>
3. <i>Une volonté de donner de la visibilité aux investissements de l'État dans les infrastructures de transport qui reste à concrétiser .....</i>	<i>20</i>
B. IL EST NÉCESSAIRE DE PRÉVOIR DÈS À PRÉSENT LES FINANCEMENTS NÉCESSAIRES AUX INVESTISSEMENTS DANS LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE EXISTANT .....	21
C. MALGRÉ UNE AUGMENTATION NOTABLE, LES INVESTISSEMENTS DANS L'ENTRETIEN ET LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL RESTENT SIGNIFICATIVEMENT INSUFFISANTS POUR ENRAYER LA DÉGRADATION CONTINUE DE CE PATRIMOINE PUBLIC .....	26
D. LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS (SGP) : UNE GESTION VISIBLEMENT NON MAÎTRISÉE DE L'ÉVOLUTION DE SES EFEFCTIFS QUI INTERROGE.....	28
E. SI LES INVESTISSEMENTS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF) SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU HISTORIQUE LES BESOINS DE RÉGÉNÉRATION ET DE MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL EXISTANT SONT PLUS IMPORTANTS ENCORE .....	30



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les rapporteurs rappellent **l'impératif de donner la priorité absolue au financement des investissements dans la régénération et la modernisation des réseaux de transports existants**. La conférence Ambition France transports a notamment permis de souligner que les infrastructures du réseau ferroviaire, du réseau routier national non concédé et du réseau fluvial avaient accumulées des dettes grises respectives de 60 milliards d'euros, 2,4 milliards d'euros 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.

2. En 2025, dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, **le budget de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) a connu une diminution sensible** quand bien même les dépenses de l'agence restent nettement supérieures à ce qu'elles étaient en 2020, avant les apports du plan de relance.

3. **Les rapporteurs ont accueilli favorablement les dispositions** prévues par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi-cadre relatif au développement des transports **qui visent à créer des lois de programmation des investissements de l'État dans les infrastructures de transports**, un article qu'ils ont complété par amendement lors de son examen au Sénat. Alors que l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale du projet de loi-cadre relatif au développement des transports est toujours entourée d'une grande incertitude, **il s'agira désormais de veiller à ce que les dispositions** de son article 1<sup>er</sup> **ne restent pas « lettre morte »** à l'instar de celles de l'article 3 de la loi d'orientation des mobilités (LOM).

4. Mise en avant dès 2022 par la commission des finances, objet d'un large consensus et désormais formalisée dans un projet d'actualisation du contrat de performance de SNCF Réseau mis en consultation le 1<sup>er</sup> juin, **la nécessaire augmentation des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferré national doit être financée dès à présent, sans attendre la « manne » des péages autoroutiers** qui pourraient être en partie allouée aux infrastructures ferroviaires dans le courant de la prochaine décennie.

5. **Compte-tenu de l'état dégradé du réseau routier national, les investissements nécessaires à sa régénération et à son entretien doivent être sanctuarisés.**

6. **Les évolutions massives et non anticipées des emplois de la Société des grands projets (SGP) en cours d'exercice témoignent d'une maîtrise insuffisante de la gestion prévisionnelle de ses effectifs.**

7. **Les diminutions trop anticipées des effectifs de Voies navigables de France (VNF) risquent de compromettre la modernisation ambitieuse du réseau fluvial** poursuivie par l'opérateur.

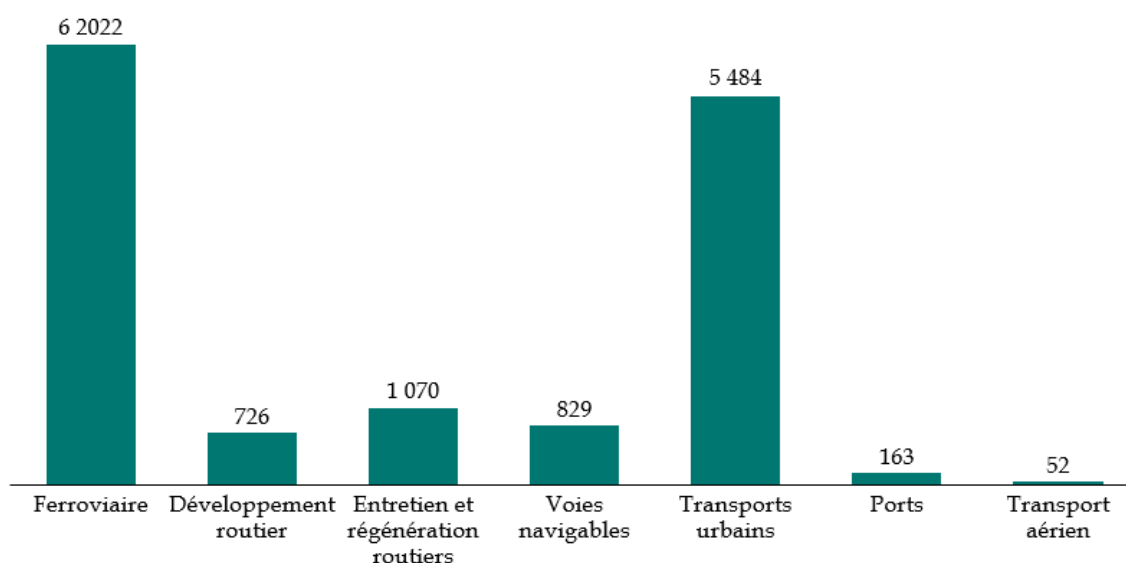


## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT » ET 205 « AFFAIRES MARITIMES »

En 2025, l'ensemble des crédits exécutés dans le domaine des transports qui ont transité par le programme 203 « Infrastructures et services de transport », y compris via des fonds de concours<sup>1</sup> et par les opérateurs qui lui sont rattachés<sup>2</sup> ainsi que les dépenses effectuées directement par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sans transiter par le budget de l'État ont représenté environ **14,5 milliards d'euros** et se sont répartis tels que présentés dans le graphique ci-dessous.

Répartition des crédits de paiements (CP) exécutés en 2025 dans le secteur des transports ayant transité par le programme 203 « Infrastructures et services de transport » ou réalisés via le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

(en millions d'euros)



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

<sup>1</sup> En provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), des collectivités territoriales ou encore de la SNCF.

<sup>2</sup> Tels que la Société des grands projets ou Voies navigables de France.

### **A. LES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LE PROGRAMME 203 SONT ORIENTÉS À LA BAISSÉ DEPUIS 2022**

Sur le programme 203, la loi de finances pour 2025<sup>1</sup> avait autorisé des crédits budgétaires à hauteur de **4,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 4,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. À ces montants, **il convient d'ajouter les très importants crédits issus de fonds de concours**, provenant principalement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui alimentent ce programme budgétaire.

Aussi, au total, la loi de finances pour 2025 prévoyait-elle l'ouverture de **8,1 milliards d'euros d'AE et de 8,2 milliards d'euros de CP**, soit des **diminutions**, respectivement de 6 % et de 2 % par rapport aux montants qui avaient été prévus en loi de finances initiale pour 2024.

En 2025, les reports de crédits non consommés en 2024 ont représenté 689 millions d'euros en AE et 630,9 millions d'euros en CP.

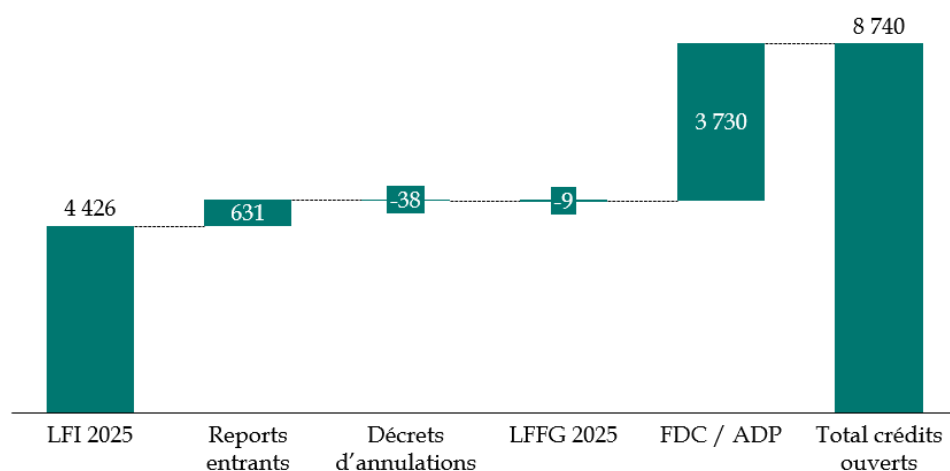
En tenant compte des reports de crédits (689 millions d'euros d'AE et 631 millions d'euros de CP) et des crédits de fonds de concours, **le total des crédits ouverts** sur le programme 203 en 2025 a atteint **10,8 milliards d'euros en AE et 8,7 milliards d'euros en CP, en recul** de 0,3 milliard d'euros pour les premiers et de 0,5 milliard d'euros pour les seconds **par rapport à 2024**. Contrairement à la situation qui avait prévalu en 2024, les annulations de crédits au cours de la gestion 2025 n'ont pas affecté de façon décisive le niveau des autorisations fixé en loi de finances initiale. Des décrets portant annulation de crédits et la loi de finances de fin de gestion pour 2025 ont conduit à annuler 47 millions d'euros de CP, soit environ 0,5 % du total des crédits ouverts.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

### Crédits de paiement ouverts en 2025 sur le programme 203

(en millions d'euros)



LFFG : loi de finances de fin de gestion

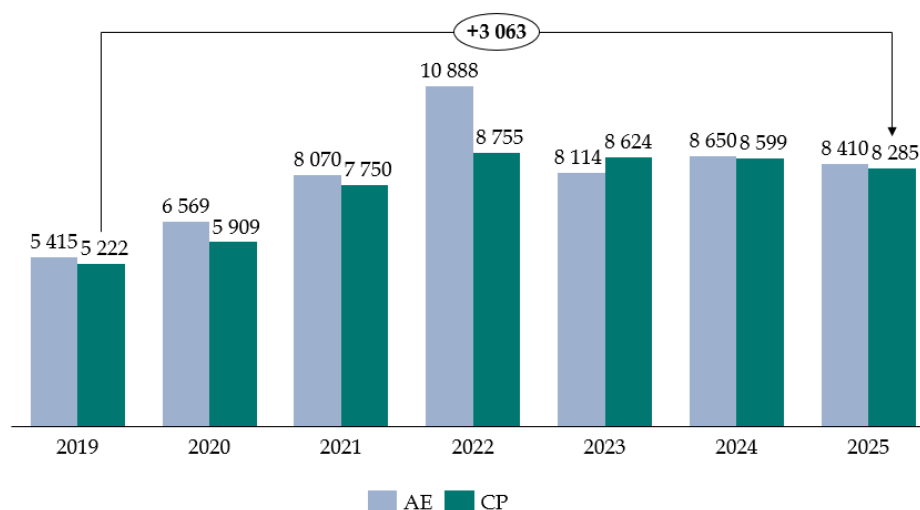
FDC/ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

**Les crédits réellement consommés** en 2025 sur le programme 203 se sont quant à eux élevés à **8,4 milliards d'euros en AE** et **8,3 milliards d'euros en CP**. Après une augmentation forte et continue entre 2019 et 2022, puis une très légère tendance à la baisse jusqu'en 2024, les dépenses annuelles effectives du programme se sont réduites en 2025, de 3 % pour les AE (240 millions d'euros) et de 4 % pour les CP (315 millions d'euros).

### Évolution des montants de crédits consommés sur le programme 203 (2019-2025)

(en millions d'euros)



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

Les **taux de consommation** de crédits du programme 203 se sont élevés en 2025 à **78 % pour les AE et à 95 % pour les CP**. D'après le rapport d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Écologie développement et mobilités durables » réalisé par la Cour des comptes en avril dernier, **la faible consommation des AE et les crédits reportés de la gestion 2025 vers la gestion 2026 résulteraient notamment des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans la contractualisation des projets relatifs aux volets transports des contrats de plan État-régions (CPER)**.

Le rapport annuel de performances du programme 203 indique que **la diminution des crédits exécutés au cours de l'exercice 2025 a été concentrée sur les nouveaux projets dans un objectif de sanctuarisation des investissements dans les infrastructures de transports existantes** : *« le programme et ses opérateurs ont apporté une contribution à la maîtrise de nos finances publiques, représentant près de 0,3 milliard d'euros soit 3 % des moyens cumulés du programme et de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Ces économies ont quasi-exclusivement concerné le développement des nouvelles infrastructures ; les dépenses correspondantes, incluant les moyens des opérateurs du programme, sont ainsi en retrait de près de 7 % par rapport à la réalisation de 2024. Les moyens d'entretien et de régénération des réseaux ont, dans ce cadre, été préservés avec une évolution de + 3 % par rapport à la réalisation de l'année 2024 »*.

**Les rapporteurs rappellent l'impératif de donner la priorité absolue au financement des investissements dans la régénération et la modernisation des réseaux existants**. Cet impératif a notamment été mis en évidence par les conclusions de la conférence **Ambition France transports** qui s'est tenue au cours du premier semestre 2025.

Cette conférence a en effet permis de souligner que **les infrastructures du réseau ferroviaire, du réseau routier national non concédé et du réseau fluvial** avaient accumulées **des dettes grises respectives de 60 milliards d'euros, 2,4 milliards d'euros 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.

## Évolution des crédits du programme 203 entre 2024 et 2025

(en millions d'euros)

Programme 203	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Exéc. 2024	LFI 2025 y.c. FDC et ADP	Exéc. 2025	Écart exéc. 2025 / 2024	Écart exéc. 2025 / LFI 2025	Exéc. 2024	LFI 2025 y.c. FDC et ADP	Exéc. 2025	Écart exéc. 2025 / 2024	Écart exéc. 2025 / LFI 2025
01-Routes-développement	318,6	475,0	440,3	+ 38,2 %	- 7,3 %	605,9	664,5	551,6	- 9,0 %	- 17,0 %
04-Routes-entretien	1 035,2	1 050,4	1 091,4	+ 5,4 %	+ 3,9 %	969,0	1 050,4	1 063,8	+ 9,8 %	+ 1,3 %
41-Ferroviaire	5 240,0	4 723,5	5 047,5	- 3,7 %	6,9 %	5 066,4	4 773,5	5 034,9	- 0,6 %	+ 5,5 %
42-Voies navigables	260,4	256,6	253,5	- 2,6 %	- 1,2 %	257,4	256,6	251,0	- 2,5 %	- 2,2 %
43-Ports	282,6	117,5	145,5	- 48,5 %	+ 23,8 %	162,4	157,5	163,5	+ 0,7 %	+ 3,8 %
44-Transports collectifs	903,4	877,0	929,1	+ 2,8 %	+ 5,9 %	1 007,6	762,2	732,5	- 27,3 %	- 3,9 %
45-Transports combinés	270,8	270,4	250,5	- 7,5 %	- 7,4 %	188,8	265,4	210,0	+ 11,2 %	- 20,9 %
47-Fonctions support	125,5	56,0	45,8	- 63,5 %	- 18,2 %	120,3	56,0	47,4	- 60,6 %	- 15,4 %
50-Transport routier	167,5	167,5	167,6	+ 0,1 %	+ 0,1 %	167,3	167,5	167,7	+ 0,2 %	+ 0,1 %
51-Sécurité ferroviaire	16,3	45,0	-9,4	- 157,7 %	- 120,9 %	23,8	45,0	10,9	- 54,2 %	- 75,8 %
52-Transport aérien	29,9	52,2	48,1	+ 60,9 %	- 7,9 %	29,9	36,5	51,4	+ 71,9 %	+ 40,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>8 650,3</b>	<b>8 091,1</b>	<b>8 409,9</b>	<b>- 2,8 %</b>	<b>3,9 %</b>	<b>8 598,9</b>	<b>8 235,1</b>	<b>8 284,7</b>	<b>- 3,7 %</b>	<b>+ 0,6 %</b>

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

Les explications des principales évolutions constatées en matière de consommation de crédits sur le programme 203 en 2025 sont les suivantes.

Alors que la loi de finances pour 2025 prévoyait une augmentation des crédits de paiements de l'action 01 « Routes développement », l'exécution des crédits n'a représenté que 552 millions d'euros en 2025, en baisse de 9 % par rapport à 2024 et inférieure de 113 millions d'euros (17 %) au montant initialement prévu. Cette situation s'explique notamment par les retards observés sur certains projets routiers relevant des CPER (voir *supra*).

Les crédits de paiement exécutés sur l'action 04 « Routes entretien » affichent quant à eux une augmentation de 95 millions d'euros (10 %) en 2025. Celle-ci s'explique par la hausse bienvenue, bien qu'insuffisante, des

investissements dans les opérations de régénération du réseau routier national non concédé.

En 2025, les crédits de paiement exécutés sur l'action 44 « Transports collectifs » ont connu une diminution très substantielle, de 245 millions d'euros (- 24 %). Cette baisse a pour origine la diminution des dépenses de l'État pour des projets relatifs au volet mobilité du CPER de la région Île-de-France.

Les crédits de paiement consommés sur l'action 45 « Transports combinés » ont quant à eux augmenté de 21 millions d'euros (+ 11 %) en raison de l'augmentation de l'aide au wagon isolée, portée à 100 millions d'euros par la loi de finances pour 2025<sup>1</sup>.

En 2025, les crédits exécutés au titre de l'action 47 « Fonctions supports » ont significativement baissé (80 millions d'euros d'AE et 73 millions d'euros de CP). Cette diminution très substantielle s'explique en réalité par des dépenses exceptionnelles de 68 millions d'euros qui avaient été exécutés en 2024 sur cette action :

- pour régler des indemnités relatives à des condamnations de l'État et des protocoles transactionnels en lieu avec le contentieux avec les sociétés habilitées au télépéage suite à l'abandon du contrat de « l'écotaxe poids lourds » ;

- pour financer le programme de gestion de la demande de transport, dans le cadre des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Au cours de l'exercice 2025, les crédits de l'action 52 « Transport aérien » ont augmenté (18 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP). Cette hausse s'explique principalement par les travaux de réfection des aires aéronautiques de la piste de Wallis.

## ***B. UNE BAISSÉ SUBSTANTIÉLLÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205***

**265 millions d'euros en AE et 281 millions d'euros en CP** ont été ouverts en 2025 sur le programme 205. La quasi intégralité de ces crédits ont été consommés au cours de l'exercice.

---

<sup>1</sup> Contre 78 millions d'euros exécutés en 2024.

**Mouvements de crédits de paiement intervenus en gestion  
pendant l'exercice 2025**

*(en millions d'euros)*

Affaires maritimes	LFI 2025	Reports entrants	Décret d'annulation de crédits	LFFG	Mouvements réglementaires	FDC / ADP	Total crédits ouverts	Total crédits consommés	Pourcentage d'exécution des crédits
Crédits de paiement	268,6	0,2	- 1,8	-	- 1,5	15,8	281,3	281,0	99,9 %

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

**En 2025, les crédits consommés sur le programme affichent une baisse de 22 % en AE (74 millions d'euros) et de 10 % en CP (32 millions d'euros).**

**Évolution des crédits du programme 205**

*(en milliers d'euros)*

	Exécution 2024		LFI 2025		Exécution 2025		Variation exécution 2025 / 2024		Variation LFI 2025 / exécution 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Sécurité et sûreté maritimes	41 932	40 665	42 630	42 498	38 208	40 769	- 8,9 %	+ 0,3 %	- 10,4 %	- 4,1 %
02- Gens de mer et enseignement maritime	34 388	36 190	35 402	36 901	31 963	33 404	- 7,1 %	- 7,7 %	- 9,7 %	- 9,5 %
03- Flotte de commerce	108 319	108 289	80 534	80 534	90 603	90 397	- 16,4 %	- 16,5 %	+ 12,5 %	+ 12,2 %
04- Action interministérielle de la mer	36 945	12 379	13 757	23 088	13 343	24 939	- 63,9 %	+ 101,5 %	- 3,0 %	+ 8,0 %
05- Soutien au programme	13 681	13 667	13 619	14 213	18 750	15 254	+ 37,1 %	+ 11,6 %	+ 37,7 %	+ 7,3 %
07- Pêche et aquaculture	84 859	88 887	76 539	70 149	70 007	64 462	- 17,5 %	- 27,5 %	- 8,5 %	- 8,1 %
08- Planification et économie bleue	18 642	13 114	2 825	13 469	1 525	11 576	- 91,8 %	- 11,7 %	- 46,0 %	- 14,1 %
<b>Total programme 205</b>	<b>338 766</b>	<b>313 192</b>	<b>265 307</b>	<b>280 853</b>	<b>264 399</b>	<b>280 982</b>	<b>- 22,0 %</b>	<b>- 10,3 %</b>	<b>- 0,3 %</b>	<b>0,0 %</b>

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

Cette baisse s'explique principalement par :

- **la suppression de certains dispositifs d'exonérations de charges patronales** au bénéfice des entreprises d'armement maritime qui a conduit à réduire les crédits consommés sur l'action 03 « Flotte de commerce » de 18 millions d'euros (- 16 %) ;

- **la disparition du fonds d'intervention maritime (FIM)** qui a entraîné une diminution des crédits consommés sur l'action 08 « Planification et économie bleue » ;

- la baisse de 2,6 millions d'euros de la subvention annuelle à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)<sup>1</sup> ;

- la diminution des crédits consommés sur l'action 07 « Pêche et aquaculture » (14,6 millions d'euros en AE et 24,5 millions d'euros en CP).

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), les dépenses programmées et exécutées au titre de cette action présentent d'importantes fluctuations d'une année à l'autre.

L'évolution importante des crédits exécutés en AE et en CP entre 2024 et 2025 observés sur l'action 04 « Action interministérielle de la mer » sont quant à elles de nature exceptionnelle et résultent des opérations relatives à l'acquisition d'un nouveau patrouilleur.

---

<sup>1</sup> Dont les crédits sont suivis sur l'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes ».

## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### A. UNE DIMINUTION DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

#### 1. Principalement en raison du nécessaire redressement des comptes publics, les ressources de l'AFITF ont baissé de 680 millions d'euros en 2025

Le budget de l'AFITF est principalement abondé par l'affectation d'une partie du produit de **l'accise sur les produits énergétiques**<sup>1</sup>. Le plafond de cette affectation avait été porté à 2 050 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024<sup>2</sup>. Cependant, en raison du dérapage des finances publiques, **la loi de finances de fin de gestion pour 2024**<sup>3</sup> **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**<sup>4</sup> pour s'établir à **1 221 millions d'euros**.

La baisse de 430 millions d'euros de ce plafond d'affectation constitue la principale explication de la diminution de 680 millions d'euros (- 16 %) des ressources de l'AFITF observée en 2025 par rapport à l'année 2024.

Cette diminution s'explique aussi par les 188 millions d'euros qui avaient été perçus par l'AFITF en 2024 dans le cadre du contentieux qui l'oppose aux sociétés d'autoroutes au sujet de la contribution volontaire exceptionnelle de 60 millions d'euros par an qu'elles sont tenues de verser à l'Agence chaque année mais dont elles contestent la légitimité dans le cadre d'un autre contentieux, avec l'État cette fois-ci, relatif à l'indexation partielle sur l'inflation de la taxe d'aménagement du territoire. Après un arrêt du tribunal administratif de Cergy Pontoise du 14 mars 2024, les sociétés concessionnaires d'autoroutes avaient en effet été contraintes de verser à l'AFITF les échéances 2021, 2022 et 2023 de cette contribution. Cependant, ces mêmes sociétés d'autoroutes ont fait appel de cette décision de première instance et ont à nouveau refusé de verser à l'AFITF les échéances 2024 et 2025. Aussi, en 2025, l'Agence n'a-t-elle reçu aucun versement au titre de cette contribution.

Par ailleurs, la **décruce progressive des sommes allouées à l'AFITF au titre du plan de relance** explique l'érosion des recettes de l'Agence en 2025<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> L'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE.

<sup>2</sup> Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

<sup>3</sup> Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

<sup>4</sup> Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

<sup>5</sup> Dans une proportion de 65 millions d'euros pour cet exercice.

En 2025, les recettes perçues par l'AFITF se sont également établies près de **200 millions d'euros sous leur niveau de 2023**. Elles demeurent cependant **encore nettement supérieures aux ressources annuelles dont bénéficiait l'agence avant l'apport de financements issus du plan de relance**. Les recettes effectives affectées à l'AFITF en 2025 restaient ainsi **supérieures à hauteur de 612 millions d'euros (21 %) au montant perçu par l'agence en 2020**.

**Les recettes de l'AFIT en 2025**

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	Exécution 2025	Variation exécution 2025/2024	Variation LFI 2025 / exécution 2025
<b>Taxe d'aménagement du territoire</b>	459	561	561	561	561	561	561	-	-
<b>Redevance domaniale</b>	365	336	370	402	422	421	434	+ 2,8 %	+ 3,1 %
<b>Amendes radars</b>	167	271	178	178	134	245	136	+ 1,5 %	- 44,5 %
<b>TICPE</b>	1 587	1 285	1 248	1 908	1 651	1 221	1 221	- 26,0 %	-
<b>Écocontribution billets d'avion</b>	-	-	138	226	254	268	299	+ 5,5 %	-
<b>Taxe sur les infrastructures de transport de longue distance</b>	-	-	-	-	549	500	500	- 8,9 %	-
<b>Plan de relance autoroutier</b>	58	-	-	-	188	-	0	- 100,0 %	-
<b>Produits exceptionnels</b>	-	-	2	4	10	29	1	- 93,0 %	- 97,6 %
<b>Dotations budgétaires diverses de l'État</b>	250	100	82	-	-	-	-	-	-
<b>Versements de la mission « Plan de relance »<sup>1</sup></b>	-	599	660	409	411	346	346	- 15,8 %	-
<b>Total</b>	<b>2 886</b>	<b>3 152</b>	<b>3 239</b>	<b>3 689</b>	<b>4 180</b>	<b>3 591</b>	<b>3 498</b>	<b>- 16,3 %</b>	<b>- 2,6 %</b>

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

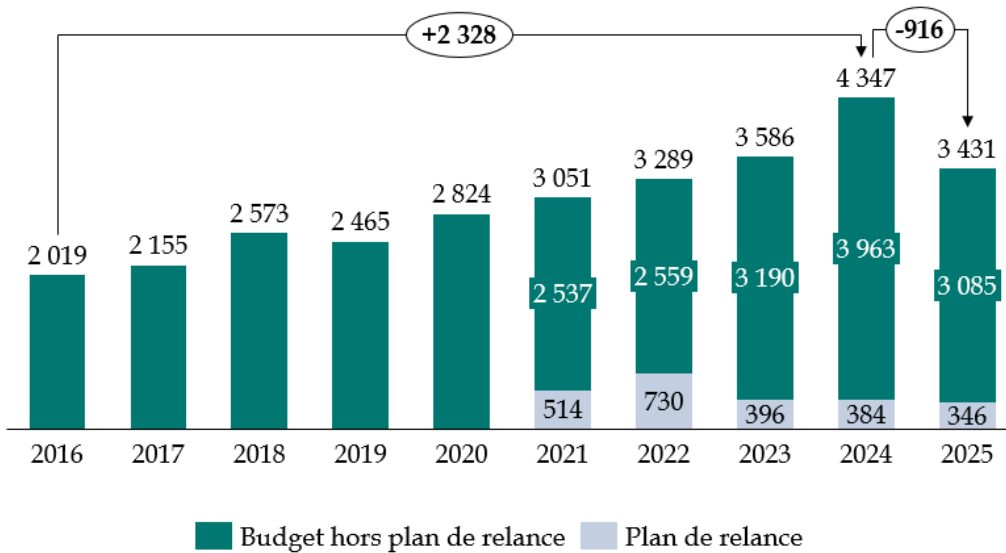
<sup>1</sup> Programmes 362 et 364.

## 2. Après des années d'augmentation, les dépenses de l'AFITF ont connu un sérieux coup de frein en 2025

Dans le prolongement de la baisse des ressources de l'Agence, en 2025, sa consommation effective de crédits s'est établie à **4,2 milliards d'euros en AE et 3,4 milliards d'euros en CP**, soit des **diminutions respectives de 620 millions d'euros (- 13 %) et de 916 millions d'euros (- 21 %)**. Ainsi, comme l'illustre le graphique ci-après, en 2025, les dépenses de l'AFITF sont-elles retombées à **un niveau inférieur à ce qu'elles étaient en 2023** (3,6 milliards d'euros). Elles sont néanmoins restées **supérieures de plus de 600 millions d'euros par rapport aux dépenses** effectives qui avaient été réalisées par l'agence en **2020** (2,8 milliards d'euros).

### Crédits de paiement consommés annuellement par l'AFITF (2016-2025)

(en millions d'euros)



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

Le total des crédits consommés en 2025 par l'AFITF selon les différents modes de transports est présenté dans le tableau suivant :

**Dépenses de l'AFITF par destination en 2025**

*(en millions d'euros)*

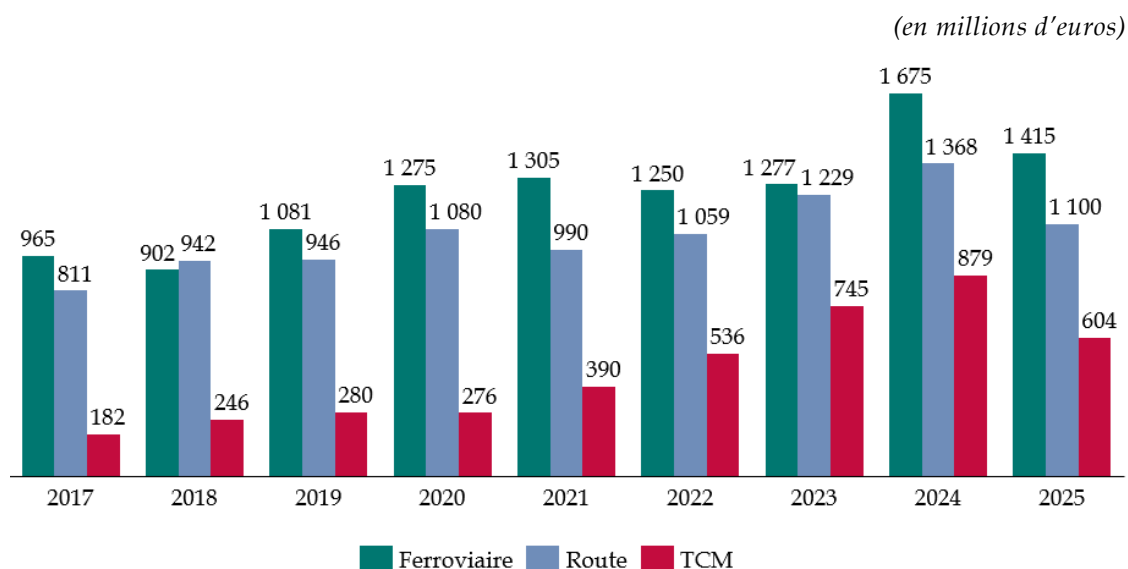
Domaine	AE	%	CP	%
Ferroviaire	2 182	52,1 %	1 415	41,2 %
Routes	1 134	27,1 %	1 100	32,1 %
Fluvial	177	4,2 %	224	6,5 %
Maritime	47	1,1 %	32	0,9 %
Transports en commun et mobilités actives	586	14,0 %	604	17,6 %
Divers et support	60	1,4 %	56	1,6 %
<b>Totaux</b>	<b>4 186</b>	-	<b>3 431</b>	-

Source : commission des finances du Sénat, d'après le budget exécuté de l'AFITF

**Après une très forte augmentation en 2024, les investissements de l'AFITF dans le secteur ferroviaire ont diminué en 2025 mais restent néanmoins sur une trajectoire dynamique** au regard des montants qui y étaient consacrés au cours des années précédentes. Par ailleurs, **le budget initial 2026 de l'Agence prévoit une nouvelle augmentation très significative** des dépenses consacrées à ce secteur puisqu'il est prévu de les porter à **un niveau record de 1,8 milliard d'euros**.

Les investissements de l'AFITF dans les domaines des **infrastructures routières** ainsi que dans les secteurs des **transports collectifs et des mobilités actives** sont quant-à-elles inscrites dans **des dynamiques de baisse structurelles**.

### Évolution des crédits de paiement consommés par l'AFIT en faveur des infrastructures ferroviaires, routières et des transports en commun et mobilités actives (2017-2025)



TCM : transports en commun et mobilité verte.

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

### 3. Une volonté de donner de la visibilité aux investissements de l'État dans les infrastructures de transport qui reste à concrétiser

La trajectoire pluriannuelle des investissements de l'AFITF dans les infrastructures prévues par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) ne courait que jusqu'en 2023. Depuis, **les investissements dans les infrastructures de transport en France ne bénéficient presque plus de visibilité pluriannuelle** alors même que cette exigence est explicitement prévue par les dispositions de l'article 3 de la LOM.

À ce titre, **les rapporteurs ont accueilli favorablement les dispositions prévues par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi-cadre relatif au développement des transports** qui visent à créer des lois de programmation des investissements de l'État dans les infrastructures de transports. Au cours de l'examen de ce projet de loi-cadre au Sénat, **ils ont souhaité compléter les dispositions de cet article 1<sup>er</sup> pour que la première loi de programmation :**

- **donne la priorité aux investissements dans la régénération et la modernisation des réseaux de transport existants ;**

- **prévoit dès à présent les ressources nécessaires au financement de l'augmentation impérative de ces investissements** avant que ne puissent être mobilisés, objectif également formalisé par les dispositions de cet article 1<sup>er</sup>, une part des recettes issues des péages autoroutiers à l'issue des principales concessions d'autoroutes entre 2031 et 2036.

Les deux amendements qu'ils ont défendus pour introduire ces compléments ont été adoptés par la commission des finances puis par le Sénat.

Alors que l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale du projet de loi-cadre relatif au développement des transports est toujours entourée d'une grande incertitude, **il s'agira désormais de veiller à ce que les dispositions de son article 1<sup>er</sup> ne restent pas « lettre morte »** à l'instar de celles de l'article 3 de la LOM.

### **B. IL EST NÉCESSAIRE DE PRÉVOIR DÈS À PRÉSENT LES FINANCEMENTS NÉCESSAIRES AUX INVESTISSEMENTS DANS LA RÉGÉNÉRATION ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU FERROVIAIRE EXISTANT**

Après des augmentations sensibles au cours des deux exercices précédents, **les concours versés à SNCF Réseau** inscrits à l'action 41 « Ferroviaire » du programme 203 ont diminué de 0,6 % (32 millions d'euros) en 2025 pour s'établir à **5 milliards d'euros**. Cette légère baisse s'explique par la diminution des sommes affectées par la SNCF au fonds de concours dédié à la régénération et à la modernisation du réseau ferroviaire existant. Le montant de cette contribution est en effet passé de 1 710 millions d'euros en 2024 à 1 561 millions d'euros en 2025 (voir *infra*).

Les dépenses consacrées aux **redevances d'accès au réseau versées par l'État** pour les trains express régionaux (TER), les trains d'équilibre du territoire (TET) ainsi que la compensation dédiée aux activités de fret ferroviaire ont augmenté de 166 millions d'euros (+ 6 %) pour atteindre **3,1 milliards d'euros** en raison de l'augmentation des péages ferroviaires.

**Dans un rapport d'information de mars 2022<sup>1</sup> les rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel avaient souligné et documenté un déficit d'investissements dans la régénération des infrastructures ferroviaires** qui menaçait la pérennité du réseau ferré. Aussi, avaient-ils **recommandé de majorer d'un milliard d'euros par an les investissements** dans la régénération du réseau. **En outre**, en raison des retards considérables de la France en la matière, **ils avaient également recommandé de programmer et de financer les programmes de modernisation du réseau ferroviaire** que sont la commande centralisée du réseau (CCR)<sup>2</sup> et l'ERTMS<sup>3</sup>. Un rapport

---

<sup>1</sup> Comment remettre la SNCF sur rail ? Modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire : il est grand temps d'agir, Rapport d'information n° 570 (2021 2022) de MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL, fait au nom de la commission des finances, 9 mars 2022.

<sup>2</sup> 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 %.

<sup>3</sup> 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

publié en février 2023 par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) était arrivé aux mêmes conclusions et la première ministre de l'époque, Madame Elisabeth Borne, s'était également appuyée sur ces constats pour annoncer **un plan d'investissements dans le ferroviaire de 100 milliards d'euros**.

Dans le cadre de ce plan, **l'État avait alors pris l'engagement de réévaluer les investissements annuels dans la régénération et la modernisation à hauteur de 1,5 milliard d'ici à 2027** : 1 milliard d'euros par an supplémentaires pour la régénération et 0,5 milliard d'euros pour la modernisation.

Objets désormais d'un **très large consensus**, ces besoins d'investissements supplémentaires dans les infrastructures ferroviaires avaient récemment été **réaffirmés par la conférence de financement des mobilités** « ambition France transports ». **Cette trajectoire d'augmentation des investissements** dans les infrastructures ferroviaires **vient d'être traduite** de manière formelle **dans le projet d'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau** qui a été mis en consultation à partir du 1<sup>er</sup> juin dernier et dont la conclusion est attendue à l'automne prochain. Quand bien même ce projet de contrat ne permet pas d'identifier l'ensemble des ressources financières qui devront être mobilisées pour couvrir ces investissements, **les rapporteurs sont soulagés de constater l'aboutissement prochain de cette actualisation** du contrat de performance de SNCF Réseau. Annoncée dès 2023, cette mise à jour est longtemps restée enlisée quand bien même **la version en vigueur de ce document structurant pour le réseau ferroviaire était devenue complètement obsolète**.

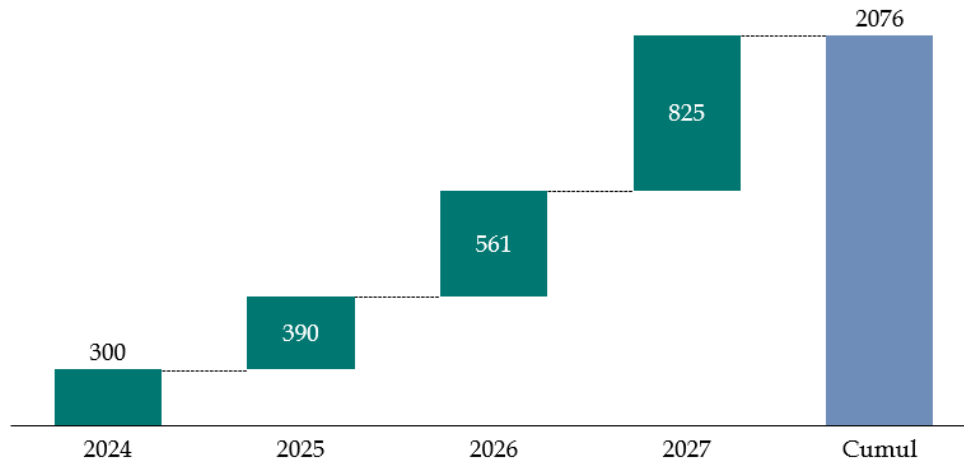
À la demande de l'État, pour la période 2024-2027, la SNCF s'est engagée à financer à elle seule les premières étapes de l'augmentation progressive des investissements en matière de régénération et de modernisation des infrastructures ferroviaires. Pour l'entreprise publique, cet effort prend concrètement 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.

---

*(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.*

### 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

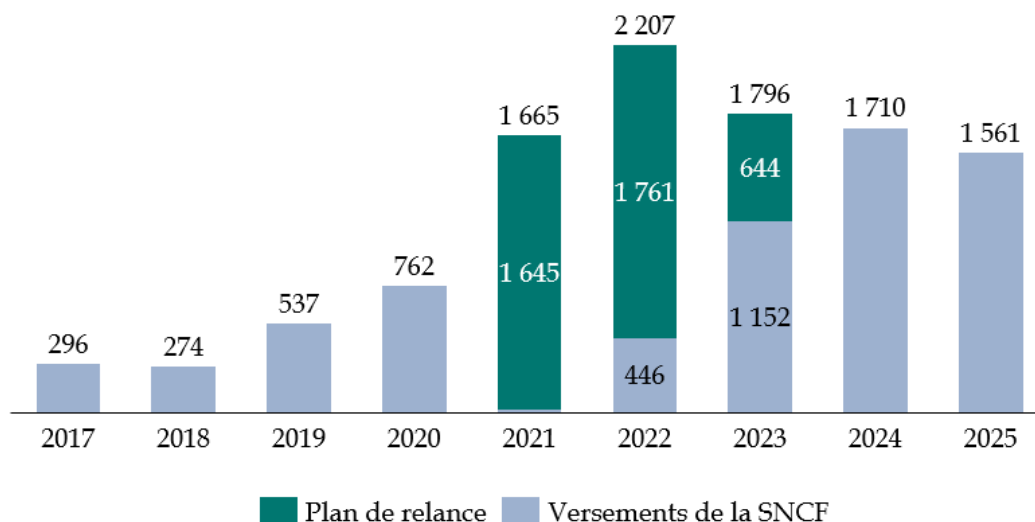
Ces contributions complémentaires sont incluses dans les **abondements annuels par la SNCF du fonds de concours** dédié au financement de la modernisation et de la régénération du réseau ferroviaire qui alimente lui-même le programme 203 avant d'être reversé à SNCF Réseau sous forme de subventions d'investissement.

Ainsi, alors que le contrat de performance de SNCF Réseau prévoyait que la SNCF alimente ce fonds de concours à hauteur d'environ un milliard d'euros **en 2024 et en 2025**, elle l'a finalement abondé respectivement à hauteur de **1,7 milliard d'euros et de 1,6 milliard d'euros**, soit, comme l'illustre le graphique ci-après, **un effort inédit pour le groupe**.

Il convient de préciser que cet abondement est essentiellement constitué d'un prélèvement effectué sur les bénéfices réalisés par la société SNCF Voyageurs. Ce prélèvement est considéré par l'État comme son propre renoncement au versement de dividendes par un groupe dont il est l'unique actionnaire.

### 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

(en millions d'euros)



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

Comme les rapporteurs ont pu le souligner dans un rapport d'information qu'ils ont présenté en mai 2026<sup>1</sup>, **alors que la concurrence se développe** progressivement dans les différents segments du transport ferroviaire de passagers, **ce système de financement n'est pas soutenable à terme**. Outre le fait qu'il handicape SNCF Voyageurs face à ses concurrents, il conduit la société publique à financer, dans des proportions importantes, un réseau qui sera de plus en plus utilisé par d'autres opérateurs ferroviaires avec lesquels il se trouve en compétition. Par ailleurs le positionnement des nouveaux entrants sur les lignes les plus rentables pourrait amoindrir les bénéfices réalisés par l'opérateur historique et, à terme, par voie de conséquences, sa capacité à alimenter le fonds de concours.

Outre les 2,3 milliards d'euros de financements complémentaires sur lesquels elle s'est engagée jusqu'en 2027 (voir *supra*), à compter de 2028 et moyennant les incertitudes qui pèsent sur l'avenir du modèle de financement représenté par le fonds de concours, **la SNCF a annoncé qu'elle entendait contribuer à hauteur d'un tiers, soit 500 millions d'euros par an**, à l'augmentation annuelle pérenne des investissements dans le réseau existant. Aussi, et comme les rapporteurs l'avaient déjà souligné dans leurs rapports relatifs au projet de loi de finances pour 2026<sup>2</sup> ainsi qu'au projet de

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 633 (2025-2026) sur l'impact de la concurrence dans le ferroviaire sur les finances publiques, fait au nom de la commission des finances par Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE et M. Hervé MAUREY, mai 2026.

<sup>2</sup> Annexe n° 10b du tome III du rapport général n° 139 (2025-2026) sur le projet de loi de finances pour 2026, par Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE et M. Hervé MAUREY, novembre 2025.

loi-cadre relatif au développement des transports<sup>1</sup>, il sera à cet horizon nécessaire d'**identifier des moyens complémentaires à hauteur d'au moins 1 milliard d'euros** pour la régénération et la modernisation du réseau ferré.

**Après l'échéance des principales concessions d'autoroutes** (entre 2031 et 2036), le maintien des péages à leur niveau actuel devrait permettre de dégager un surplus de recettes estimé aujourd'hui à environ **2,5 milliards d'euros par an, susceptible d'être affecté aux investissements dans les infrastructures de transport**. Le principe de cette nouvelle source de financement a été **inscrit dans les dispositions initiales de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi-cadre relatif au développement des transports**.

Les rapporteurs avaient accueilli favorablement la formalisation de cet engagement dans la loi. Si cette perspective se concrétise, le milliard d'euros nécessaire pour financer la régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires pourra être couvert par cette ressource. Cependant, **ces recettes nouvelles ne se traduiront concrètement qu'au cours de la décennie 2030. Or, l'état préoccupant des infrastructures existantes ne nous permettent pas d'attendre** cette échéance.

Pour cette raison, comme indiqué *supra*, **la commission des finances, à l'initiative des rapporteurs, a complété par amendement l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi-cadre** relatif au développement des transports adopté par le Sénat le 28 avril dernier pour préciser que **la première loi de programmation des investissements dans les infrastructures de transport devra identifier les ressources** permettant de couvrir les besoins d'investissements au cours de la période qui nous sépare de l'échéance des principales concessions autoroutières.

**Pour couvrir dès 2028 le besoin d'un milliard d'euros** indispensable aux investissements dans le réseau ferroviaire et comme l'ont signalé les rapporteurs dans leur rapport d'information précité de mai 2026 consacré aux effets de la concurrence ferroviaire sur les finances publiques, **une combinaison de moyens de financements sera nécessaire** faisant a minima appel au dispositif des **certificats d'économie d'énergie**, à des **fonds européens** ainsi qu'à des **financements privés**. **Le cas échéant d'autres sources de financement** pourraient être nécessaires pour résoudre l'équation financière d'ici à l'échéance des concessions autoroutières actuelles dans le courant de la décennie à venir.

---

<sup>1</sup> Avis n° 511 (2025-2026) présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports par Mme Marie-Claire CARRERE-GEE et M. Hervé MAUREY, avril 2026.

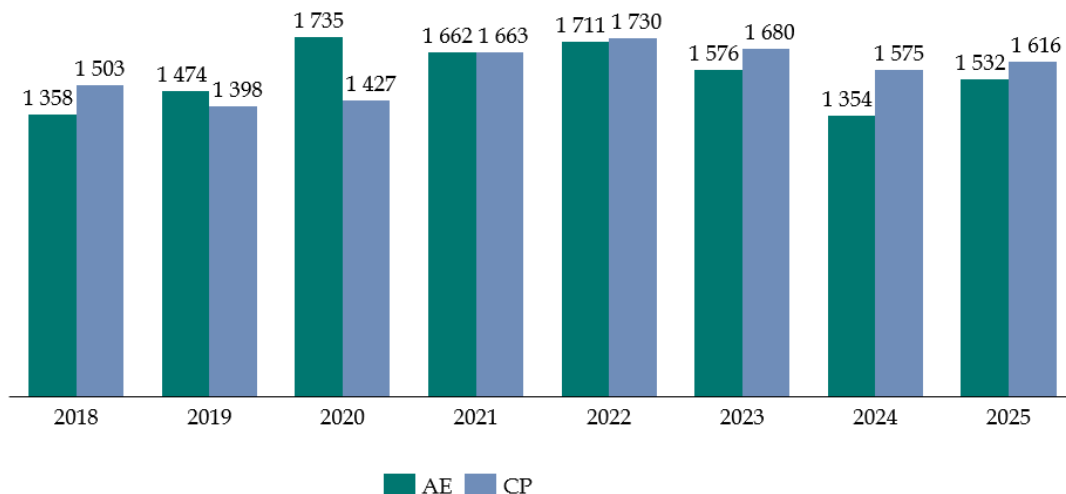
**C. MALGRÉ UNE AUGMENTATION NOTABLE, LES INVESTISSEMENTS DANS L'ENTRETIEN ET LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL RESTENT SIGNIFICATIVEMENT INSUFFISANTS POUR ENRAYER LA DÉGRADATION CONTINUE DE CE PATRIMOINE PUBLIC**

**Les crédits consacrés aux infrastructures routières ont augmenté en 2025**, représentant 1,5 milliard d'euros en AE et 1,6 milliard d'euros en CP. Ces montants se décomposent en deux parts :

- le développement de nouvelles infrastructures (action 01 « Routes - développement ») ;
- l'entretien courant et la régénération du réseau routier national non concédé actuel (action 04 « Routes - entretien »).

**Évolution de la consommation des AE et CP consacrés à la route (action 01 et 04 du programme 203) entre 2018 et 2025**

(en millions d'euros)



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

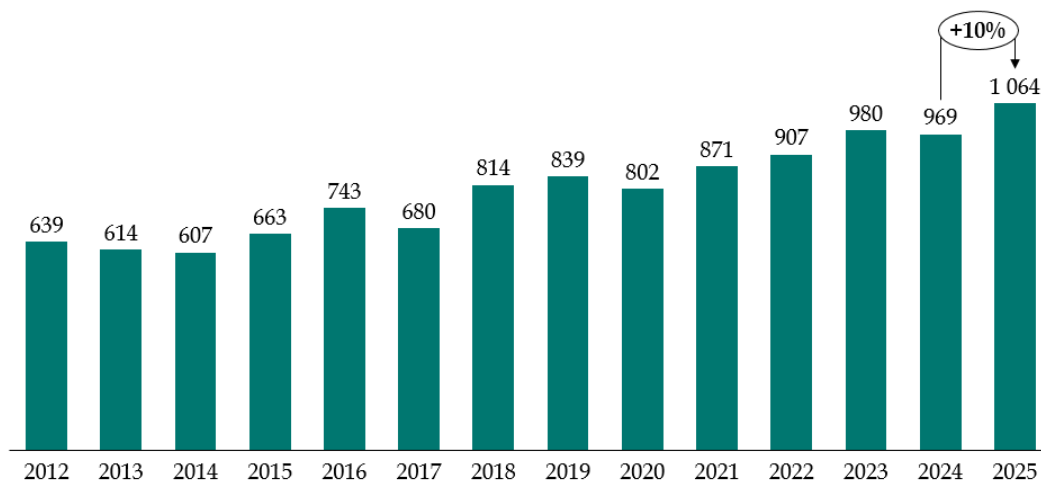
**Les dépenses relatives aux nouvelles infrastructures routières** suivies sur l'action 01 **ont fortement diminué** en 2025. Le montant consommé des AE a baissé de 246 millions d'euros (- 27 %) quand celui des CP se repliait dans le même temps de 54 millions d'euros (- 9 %). Cette évolution traduit la tendance à la baisse des investissements dans de nouveaux projets routiers, en particulier dans le cadre des CPER. Ce phénomène est notamment mis en avant dans le rapport annuel de performances du programme 203 : « conformément aux orientations du Gouvernement, le volet routier des CPER 2023-2027 dispose de moyens inférieurs à ceux de la génération précédente ».

En 2025, 1 064 millions d'euros ont été consacrés à l'entretien et à la régénération du réseau routier national non concédé (action 04), soit une augmentation de 10 % (95 millions d'euros) par rapport aux crédits exécutés en 2024<sup>1</sup>. Cette augmentation s'explique entièrement par la hausse des dépenses de régénération qui ont représenté 727 millions d'euros en 2025 contre 632 millions d'euros l'année précédente.

Dans le contexte de contrainte budgétaire qui prévaut aujourd'hui, alors que les investissements dans le réseau routier national non concédé sont notoirement très insuffisants pour enrayer sa dégradation continue, que l'état de ces infrastructures est déjà extrêmement préoccupant et bien que cette augmentation soit insuffisante, la priorité donnée aux investissements dans les réseaux de transport existants constitue une orientation pertinente.

#### Évolution des crédits de paiement consacrés à l'entretien et à la régénération du réseau routier national (2012-2025)

(en millions d'euros)



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

Comme les rapporteurs ont pu le souligner dans leur rapport précité consacré au projet de loi de finances pour 2026, **les montants** consacrés à l'entretien et à la régénération du réseau routier national non concédé **restent à ce jour très inférieurs aux investissements qui seraient nécessaires pour enrayer la spirale de dégradation** de ces infrastructures. À ce titre, la conférence de financement des mobilités « ambition France transports » a estimé que les dépenses dans ce réseau devraient être **majorées de 1 milliard**

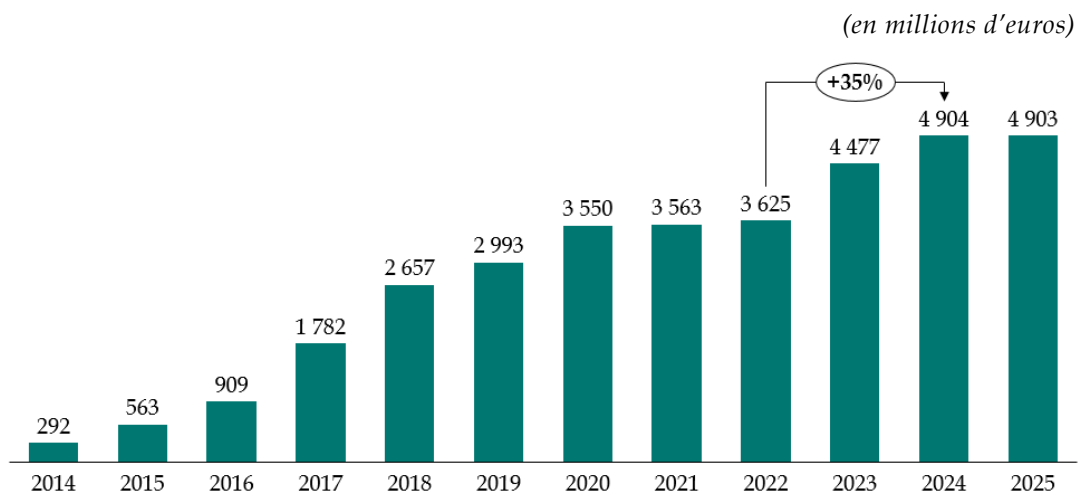
<sup>1</sup> Il est à noter qu'en 2025, 63 millions d'euros ont été transférés aux régions Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est dans le cadre de la mise à disposition expérimentale de certaines voies du réseau routier national encadrée par les dispositions de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3 DS ».

d'euros par an d'ici à 2030, pour espérer inverser la tendance et préserver ce patrimoine national.

#### ***D. LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS (SGP) : UNE GESTION VISIBLEMENT NON MAÎTRISÉE DE L'ÉVOLUTION DE SES EFFECTIFS QUI INTERROGE***

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains a étendu les missions de l'ancienne « Société du grand Paris », devenue depuis « Société des grands projets » (SGP). Ces évolutions permettent désormais à la société de contribuer à la réalisation ainsi qu'au financement de certaines opérations de services express régionaux métropolitains (SERM).

#### **Évolution de la consommation des CP de la SGP entre 2014 et 2025**

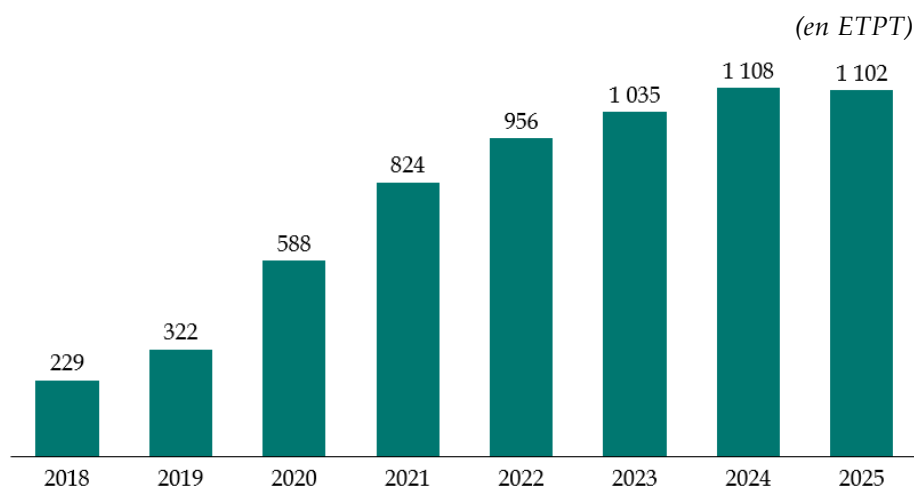


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Après une forte augmentation entre 2022 et 2024, **les dépenses annuelles effectives de la SGP se sont stabilisées en 2025 à 4,9 milliards d'euros**. Alors que les années précédentes avaient été marquées par des sous-consommation très significatives des dépenses de la société en comparaison de ses budgets initiaux, l'exécution budgétaire effective en 2025 a été beaucoup plus en phase avec les prévisions de début d'année, l'écart constaté s'étant limité à moins de 40 millions d'euros.

Après une nouvelle augmentation significative de 25 ETP en 2025, les effectifs rémunérés de la SGP se sont ainsi stabilisés à hauteur de 1 102 ETPT.

### Évolution des effectifs de la SGP entre 2018 et 2025



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

Alors qu'une stabilisation puis une baisse sensible et rapide des effectifs de la SGP était initialement prévue à compter de 2024, le retard des chantiers ainsi que la participation de la SGP à certains projets de services express régionaux métropolitains (SERM) a conduit à remettre en cause cette trajectoire prévisionnelle. Le plafond d'emplois de la société en 2025 a même dû être relevé de 196 ETPT par la loi de finances de fin de gestion pour 2025<sup>1</sup> pour être portée à 1 060 ETPT. Les rapporteurs rappellent qu'un phénomène comparable était déjà intervenu en 2024, année au cours de laquelle les tutelles de la SGP l'avaient, en cours de gestion budgétaire, autorisée à sur-exécuter à hauteur de 25 ETP le schéma d'emplois qui avait été prévu en loi de finances initiale.

Les rapporteurs s'interrogent sur ces fluctuations considérables du plafond d'emplois de la SGP en cours de gestion qui dénotent un défaut flagrant d'anticipation et de gestion prévisionnelle des effectifs de la société, y compris à court terme, font douter de la sincérité des documents budgétaires soumis à la représentation nationale et, *in fine*, affectent le principe d'autorisation parlementaire des emplois des opérateurs de l'État. Ils investigueront cette problématique lors de l'examen du prochain projet de loi de finances afin de veiller à ce que ces anomalies regrettables ne se reproduisent plus à l'avenir.

En 2025, les charges de personnel de la SGP se sont stabilisées à 136 millions d'euros. Le montant des recettes fiscales affectées à la SGP a quant à lui poursuivi en 2025 la forte dynamique observée au cours des années antérieures en progressant de 63 millions d'euros (+ 7 %).

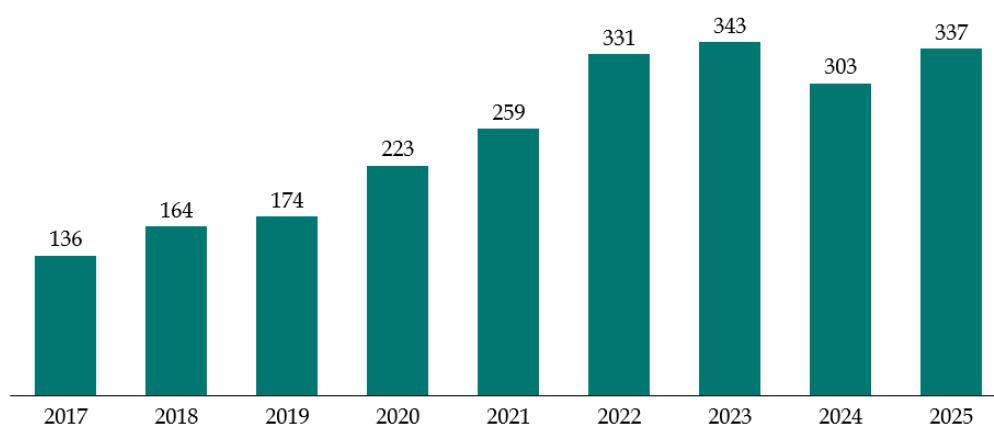
<sup>1</sup> La loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

**E. SI LES INVESTISSEMENTS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF) SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU HISTORIQUE LES BESOINS DE RÉGÉNÉRATION ET DE MODERNISATION DU RÉSEAU FLUVIAL EXISTANT SONT PLUS IMPORTANTS ENCORE**

Depuis 2022, notamment en raison des financements apportés par le plan de relance et conformément à une trajectoire déterminée dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de Voies navigables de France (VNF), les dépenses annuelles d'investissement de l'opérateur ont dépassé les 300 millions d'euros. En moyenne, entre 2022 et 2025, elles ont représenté 329 millions d'euros par an. En 2025, elles se sont établies à 337 millions d'euros.

**Trajectoire des dépenses d'investissements de VNF entre 2017 et 2025**

(en millions d'euros)



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

Cependant, après avoir progressé de 5 millions d'euros en 2024, la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'opérateur a diminué de 6 millions d'euros en 2025 pour s'établir à 248,5 millions d'euros.

En loi de finances initiale pour 2025, le **plafond d'affectation** à VNF de la redevance domaniale de prise et de rejet d'eau, dite aussi « **redevance hydraulique** », avait été augmenté de 9 millions d'euros pour être portée à 143,1 millions d'euros, conformément au COP de l'établissement. **La loi de finances de fin de gestion pour 2025 a**, comme l'année précédente et pour tenir compte de versements tardifs en 2025 de sommes dues au titre de l'année 2024, **relevé de 5,9 millions d'euros supplémentaires ce plafond, pour le fixer à 149 millions d'euros.**

**Si les investissements prévus dans les infrastructures fluviales existantes respectent les trajectoires financières du COP de VNF, un rapport**

de la Cour des comptes de février 2025<sup>1</sup> 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 an<sup>2</sup> les investissements de VNF**, 100 millions d'euros pour les besoins du fret fluvial et 100 millions d'euros relatifs aux enjeux de gestion de l'eau, d'environnement et de prévention des risques, notamment d'inondations.

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

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

---

<sup>1</sup> L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF, Cour des comptes, février 2025.

<sup>2</sup> En euros constants de 2023.

Alors que le COP de VNF prévoyait une stabilité de ses emplois jusqu'en 2026, la loi de finances pour 2025 avait prévu une réduction des effectifs de l'opérateur à hauteur de 38 ETP. 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. Ainsi, en 2025, les emplois sous plafond de l'opérateur ont été abaissés à 3 989.

Comme ils ont pu le souligner dans leur rapport relatif au projet de loi de finances pour 2026, les rapporteurs craignent que cette diminution anticipée des effectifs de l'opérateur constitue une menace sur la réalisation effective de l'ambitieux programme de modernisation des voies navigables et, *in fine*, sur les gains de productivité qu'il doit générer. Pour cette raison, à l'initiative des rapporteurs, le Sénat, en contrepartie d'une diminution de la subvention pour charge de service public versée à l'opérateur, a adopté un amendement à la loi de finances pour 2026 prévoyant de limiter la nouvelle baisse d'effectifs de VNF que le Gouvernement avait prévu dans le projet de loi de finances initial qu'il avait déposé à l'Assemblée nationale.