N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

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* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11b
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
(Programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Mer, pêche et aquaculture »)

BUDGET ANNEXE : CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. Vincent CAPO-CANELLAS

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic*, président ;* Mme Christine Lavarde*, rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin*, vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas*, secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 7

PREMIÈRE PARTIE
LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

I. EN 2027, LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DEVRAIT AUGMENTER.....19

A. L'AFFECTATION DE 300 MILLIONS D'EUROS AU TITRE DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE SUR LES ENTREPRISES DE FRET MARITIME AUGMENTERAIT LES MOYENS DE L'AFITF 19

B. LE BUDGET PRÉVISIONNEL DE L'AFITF PRÉVOIT 3,9 MILLIARDS D'EUROS D'INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT 24

II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES EFFECTIVES PRÉVUES 28

A. UNE AUGMENTATION DE 4,9 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT INSCRITS SUR LE PROGRAMME.....28

B. 3,5 MILLIARDS D'EUROS : DES CRÉDITS DE FONDS DE CONCOURS STABLES....29

C. 8,3 MILLIARDS D'EUROS : L'ENVELOPPE GLOBALE DES DÉPENSES PRÉVUES SUR LE PROGRAMME PROGRESSERAIT DE 2,8 % 32

III. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME SELON LES MODES DE TRANSPORTS 34

A. UNE AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL 34
1. Les montants dévolus à la modernisation et au développement des infrastructures routières tendent à diminuer.....34
2. La hausse des crédits consacrés à la régénération des infrastructures routières constitue un bon signal en raison de l'ampleur des besoins en la matière.....35

B. MODE FERROVIAIRE : LA HAUSSE DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES EXISTANTES SE POURSUIT TANDIS QUE LES DÉPENSES DESTINÉES À L'EXPLOITATION SE MAINTIENNENT 37
1. Une montée en puissance progressive des investissements dans le réseau ferroviaire existant qui se poursuit 37
2. Les dépenses en faveur de l'exploitation des trains intercités et en soutien des opérateurs de fret ferroviaire : le Gouvernement prévoit de supprimer les compensations annuelles qu'il s'était engagé à verser à trois régions qui ont pris à leur charge des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) 41
3. Si sa subvention n'est pas réévaluée, l'autorité de régulation des transports (ART) pourrait se retrouver à court de trésorerie dans le courant de l'année 2027.....44

C. LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS RÉALISE LE GRAND PARIS EXPRESS ET ACCOMPAGNE LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS....46
1. Les dépenses de la SGP devraient se maintenir à 5 milliards d'euros....47
2. En raison de la réaffectation d'une part du produit de la taxe additionnelle à la taxe de séjour en Île-de-France, aujourd'hui entièrement alloué à Île-de-France mobilités (IDFM), les recettes affectées à la SGP pour le financement du Grand Paris express doivent fortement augmenter en 2027....48
3. Des plafonds d'emplois fixés en lois de finances initiale entachés d'une insincérité manifeste irrespectueuse de la représentation nationale....50
4. Le soutien aux projets de SERM mobilise de plus en plus la SGP....53

D. EN 2027, LES MOYENS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF) SONT STABLES....54
1. Après des baisses d'effectifs imprévues en 2025 puis en 2026, les emplois de VNF doivent être stabilisés en 2027, tout comme sa subvention pour charges de service public (SCSP)....54
2. Des investissements à hauteur d'environ 300 millions d'euros, conformes à la moyenne observée ces dernières années et au contrat d'objectifs et de performance....57

E. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU TRANSPORT AÉRIEN....59

F. L'AUGMENTATION DES FONDS DE CONCOURS DE L'AFITF POUR LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES....61

DEUXIÈME PARTIE
PROGRAMME 205 « MER, PÊCHE ET AQUACULTURE »

I. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES RELATIVES À LA SURVEILLANCE MARITIME ET À LA FORMATION DES MARINS....65

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA SURVEILLANCE ET À LA SÛRETÉ MARITIMES, NOTAMMENT POUR FINANCER LE NOUVEAU GUICHET UNIQUE MARITIME ET PORTUAIRE....65

B. APRÈS UNE BAISSE EN 2026 VISANT À PONCTIONNER LA TRÉSORERIE DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME (ENSM), LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA FORMATION DES MARINS DOIVENT AUGMENTER EN 2027....65

II. UNE HAUSSE DE LA CHARGE RELATIVE AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME ET LA RECONDUCTION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À LA DÉCARBONATION DU SECTEUR MARITIME....68

A. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 50 % DE LA CHARGE RELATIVE AUX COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME EN RAISON D'UNE MESURE DE « SINCÉRISATION »....68

B. LA RECONDUTION, MAIS AVEC UN MONTANT RÉDUIT, D'UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT À LA DÉCARBONATION DU SECTEUR MARITIME....70

III. LES DÉPENSES RELATIVES À LA PÊCHE SONT MARQUÉES EN 2026 PAR LES AIDES DESTINÉES À COMPENSER UNE PART DE LA FLAMBÉE DES PRIX DU CARBURANT 71

A. AUCUN CRÉDIT N'EST AUJOURD'HUI PRÉVU POUR RECONDUIRE EN 2027 LES AIDES AUX PÊCHEURS CONFRONTÉS À LA FLAMBÉE DES PRIX DU GAZOLE DE PÊCHE 71

B. MOYENNANT UNE BAISSE DES AE RÉSULTANT DE PHÉNOMÈNES EXCEPTIONNELS RELATIFS AU BUDGET 2026, LES CRÉDITS RELATIFS À LA PÊCHE ET À L'AQUACULTURE SONT STABLES 73

TROISIÈME PARTIE
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

I. UN SECTEUR AÉRIEN FRANÇAIS EN GRANDE SOUFFRANCE EN RAISON D'UNE FISCALITÉ PÉNALISANTE ET DE LA FLAMBÉE DES PRIX DU KÉROSÈNE 76

A. EN FRANCE, UNE DYNAMIQUE DE TRAFIC RALENTIE PAR LA HAUSSE DE LA FISCALITÉ AÉRIENNE ET UN RISQUE D'ATROPHIE STRUCTURELLE DE L'OFFRE ET DES DESSERTES AÉRIENNES 76

1. Une dynamique de trafic inférieure à la moyenne européenne depuis l'alourdissement significatif de la fiscalité aérienne en 2025 76

2. Une atrophie structurelle et préoccupante de l'offre aérienne, qui sera difficilement réversible 78

B. LA FLAMBÉE DES PRIX DU KÉROSÈNE AFFAIBLIT ENCORE DAVANTAGE UN SECTEUR DÉJÀ FRAGILISÉ 80

II. PORTÉES PAR LE DYNAMISME DES REDEVANCES DE LA NAVIGATION AÉRIENNE, LES RECETTES D'EXPLOITATION DU BACEA CONTINUENT D'AUGMENTER 81

A. EN 2027, LES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE DEVRAIENT RAPPORTER ENVIRON 2,2 MILLIARDS D'EUROS AU BACEA 82

B. LE PROJET DE LOI PRÉVOIT QU'EN 2027, L'AFFECTATION AU BACEA DES RECETTES DU TARIF DE L'AVIATION CIVILE SOIENT PLAFONNÉES AU NIVEAU DU RENDEMENT PRÉVISIONNEL DE CETTE TAXE 83

III. LES DÉPENSES DU BACEA ET LES EFFECTIFS DES AIGUILLEURS DU CIEL AUGMENTENT POUR QUE LE CONTRÔLE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE EN FRANCE RETROUVE UN NIVEAU DE PERFORMANCE ACCEPTABLE 84

A. PORTÉES PAR LES INVESTISSEMENTS DE LA DIRECTION DES SERVICES DE LA NAVIGATION AÉRIENNE (DSNA) ET LES CHARGES DE PERSONNEL RELATIVES AU CONTRÔLE AÉRIEN, LES DÉPENSES DU BACEA AUGMENTENT 84

B. DES CHARGES DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS EN HAUSSE DANS L'OBJECTIF DE RÉSORBER L'INSUFFISANCE DE PERFORMANCE DU CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS 85
1. Comme l'avait recommandé le rapporteur spécial en juin dernier, les recrutements de nouveaux contrôleurs doivent être portés à 200 ETP dès 2027 85
2. Des dispositifs de flexibilité de l'organisation du travail des contrôleurs toujours plus coûteux mais dont les premiers signes d'efficacité commencent à se faire sentir 89

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS DE LA DSNA DEVRAIENT AUGMENTER DE FAÇON SUBSTANTIELLE EN 2027 92

D. LA DETTE DU BACEA POURSUIT SA RAPIDE DÉCRUE 95

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 97

EXAMEN EN COMMISSION 99

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 125

LA LOI EN CONSTRUCTION 129

L'ESSENTIEL

Estimées à un total de **17 milliards d'euros**, **les dépenses de l'État dans les infrastructures de transport** devraient augmenter en 2027. Sur le périmètre du programme 203 « Infrastructures et services de transports », elles devraient s'établir à 8,3 milliards d'euros. De façon opportune, en cette période de forte contrainte budgétaire, **la priorité est donnée aux investissements dans les infrastructures existantes**. Ainsi, les dépenses d'investissements relatives au **réseau routier national non concédé** et au **réseau ferroviaire**, manifestement et historiquement insuffisantes, doivent-elles augmenter en 2027. Cependant, **s'agissant du réseau ferroviaire, un financement complémentaire de 1 milliard d'euros devra être identifié à compter de 2028**.

En 2027, **les crédits du programme 205 « Mer, pêche et aquaculture » doivent permettre d'augmenter les dépenses de formation des marins** et **reconduire**, dans une ambition plus limitée qu'en 2026, le nouveau **dispositif d'appels à projets pour la décarbonation du secteur maritime**. En revanche, **aucun crédit** n'est prévu **pour prolonger en 2027 les aides aux pêcheurs** confrontés à la flambée des prix du carburant. Cette reconduction, qui sera probablement nécessaire, impliquerait une autorisation préalable de l'Union européenne.

Les dépenses et les effectifs du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » doivent augmenter substantiellement en 2027 pour enfin parvenir à **redonner ses « lettres de noblesse » au contrôle aérien français dont la performance reste très insuffisante** et handicape les compagnies et le secteur aérien en France.

I. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS » ET LE BUDGET DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)

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) devraient représenter un peu plus de **17 milliards d'euros** en 2027.

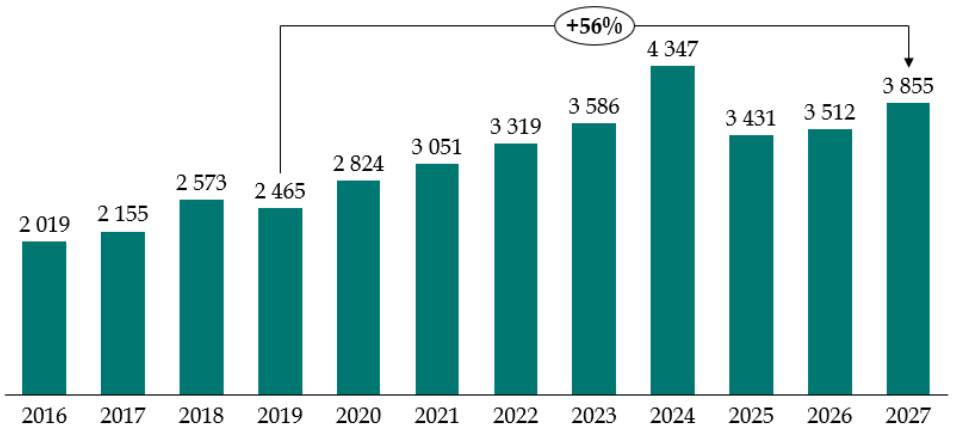
A. EN 2027, LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DEVRAIT AUGMENTER

Notamment en raison de **l'affectation du produit de la contribution exceptionnelle sur le transport maritime, pour 300 millions d'euros, les recettes affectées à l'AFITF doivent augmenter** en 2027. De ce fait, **son budget prévisionnel** pour l'année à venir est à ce stade **en hausse de près de 350 millions d'euros** par rapport au deuxième budget rectificatif de l'agence pour l'année 2026. Le budget prévisionnel 2027 de l'AFITF prévoit notamment des hausses

substantielles des investissements dans les infrastructures ferroviaires (+ 175 millions d'euros), routières (+ 160 millions d'euros) et fluviales (+ 132 millions d'euros).

Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2027

(en millions d'euros)



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

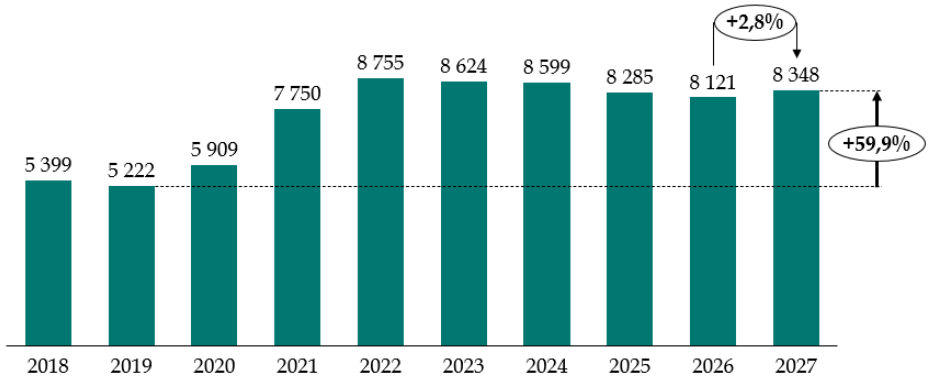
L'article 22 du projet de loi de finances pour 2027 **propose de faire évoluer le dispositif de la taxe sur l'exploitation des transports de longue distance** (TEITLD) **de façon à en augmenter le rendement à hauteur de 800 millions d'euros. Le rapporteur spécial prendra l'initiative**, en première partie du projet de loi de finances, **de réaffecter 100 millions d'euros de cette somme à l'AFITF de façon à créer un fonds visant à financer les contributions de l'État à la régénération des lignes de desserte fine du territoire** (LDFT), essentielles pour l'accès et l'aménagement équilibré des territoires, pour que ces investissements ne soient pas sacrifiés dans le contexte budgétaire contraint actuel.

B. ENVIRON 230 MILLIONS D'EUROS DE DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES SUR LE PROGRAMME 203

En tenant compte des crédits de fonds de concours (3,5 milliards d'euros), **les dépenses** (crédits de paiement) prévues en 2027 **sur le programme 203** devraient représenter **8,3 milliards d'euros, en hausse de presque 230 millions d'euros** par rapport à 2026.

Évolution des crédits de paiement annuels du programme 203 (y compris fonds de concours) de 2018 à 2027

(en millions d'euros)



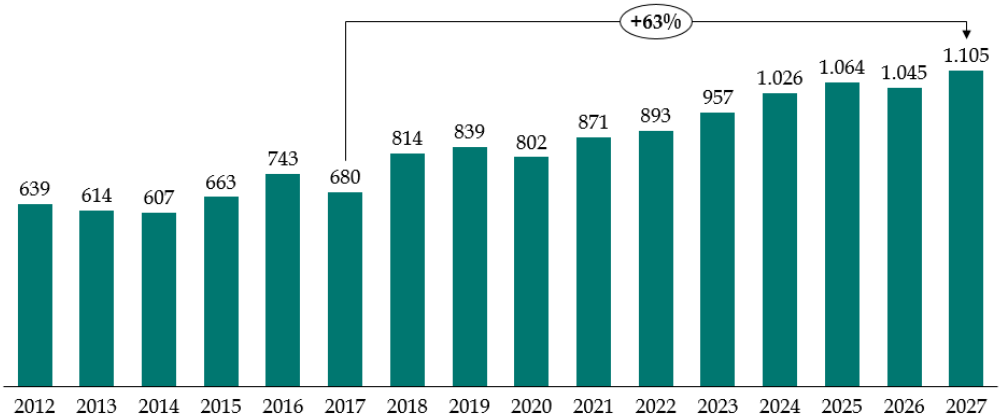
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

1. Une augmentation supérieure à l'inflation des dépenses d'entretien et de régénération du réseau routier national non concédé

Confronté à une situation de **sous-investissement chronique** et historique, **le réseau routier national non concédé se dégrade**. Si les montants consacrés à l'entretien courant et à la régénération de ces infrastructures resteront inférieurs aux besoins en 2027, le rapporteur spécial note que l'**augmentation** prévue (102 millions d'euros en autorisations d'engagement et 32 millions d'euros en crédits de paiement), **plus élevée que l'inflation**, n'est pas anodine dans le contexte de contraintes budgétaires actuel.

Évolution des crédits de paiement consacrés à l'entretien et à la régénération du réseau routier national (2012-2027)

(en millions d'euros)



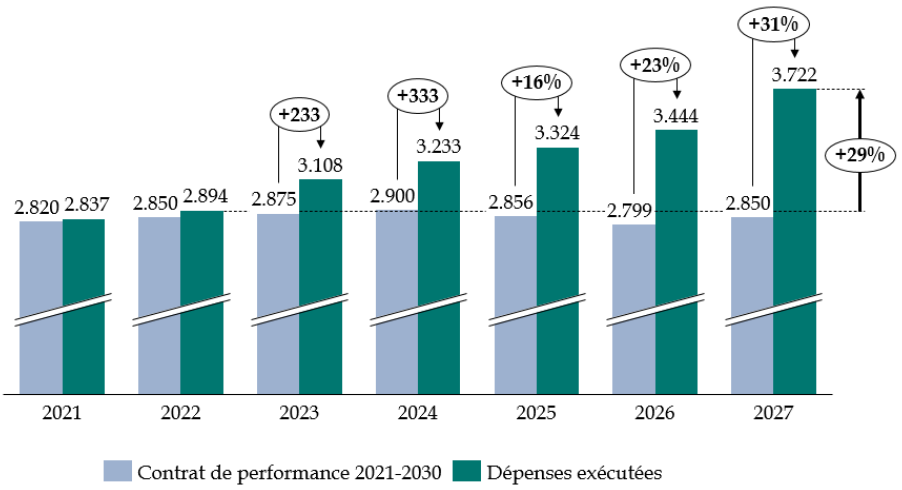
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

2. La montée en puissance des investissements dans le réseau ferroviaire se poursuit mais 1 milliard d'euros de financement supplémentaire reste à identifier à compter de 2028

S'agissant du secteur ferroviaire **l'engagement de relever à 4,5 milliards d'euros à compter de 2028 les investissements annuels dans la régénération et la modernisation du réseau** ferroviaire existant vient d'être **confirmé dans le nouveau contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau**. **Depuis 2023, une trajectoire de montée en puissance** progressive de ces investissements, **autofinancée par la SNCF**, a été engagée. Comme l'illustre le graphique ci-après, alors que le précédent contrat de performance prévoyait des investissements annuels compris entre 2,8 et 2,9 milliards d'euros, leur montant devrait atteindre 3,4 milliards d'euros en 2026 et 3,7 milliards d'euros en 2027.

Comparaison entre la trajectoire de financement de la régénération du réseau prévue par le contrat de performance de 2022 et les dépenses réellement exécutées (2021-2027)

(en millions d'euros)



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

À compter de 2028, la SNCF s'est engagée à financer structurellement **500 millions d'euros sur les 1,5 milliard d'euros** annuels d'investissements supplémentaires. À cette date, il sera donc nécessaire de **dégager de nouveaux financements à hauteur de 1 milliard d'euros** chaque année. Le Gouvernement a proposé qu'après le terme des concessions d'autoroutes historiques, une fraction du produit des péages autoroutiers soit affectée à ce besoin. Toutefois, le plein potentiel de cette recette ne prendra effet qu'au milieu de la décennie 2030. Aussi, d'ici là, des modalités de financement alternatives doivent-elles être identifiées. D'ores et déjà, le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) a été mobilisé à hauteur de 40 millions d'euros en 2027 puis de 200 millions

d'euros en 2028. Des investissements privés pourraient également contribuer au financement de projets de modernisation du réseau.

En 2027, dans le but de réaliser une économie budgétaire, **le Gouvernement entend supprimer les subventions** qu'il versait chaque année, à hauteur de **52,5 millions d'euros, à trois régions[1] qui avaient décidé de prendre en charge des services de trains d'équilibre du territoire**. Cette mesure d'économie est d'autant plus brutale qu'elle n'a été annoncée aux régions concernées qu'en septembre dernier. En 2025, l'État avait lancé un appel d'offres pour un contrat de location destiné à renouveler le matériel roulant des lignes domestiques de trains de nuit. Si quatre candidats avaient manifesté leur intérêt, un seul a finalement présenté une offre. Dans ces conditions, le Gouvernement a mis fin à la procédure.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2027 prévoit de porter à 17 millions d'euros, contre 16 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2026, **la subvention pour charges des service public (SCSP) de l'autorité de régulation des transports** (ART). **Depuis 2020, cette subvention a été systématiquement fixée à un niveau inférieur aux dépenses de l'autorité, de façon à réduire progressivement son niveau de trésorerie**. Cette logique a atteint ses limites. **Le fonds de roulement de l'ART est presque épuisé** et les projections indiquent qu'avec une subvention de 17 millions d'euros, **l'ART ne pourrait pas tenir l'année 2027**. Pour cette raison, le rapporteur spécial propose **un amendement visant à relever d'un million d'euros supplémentaires la dotation** annuelle de l'autorité.

3. À l'horizon 2028, les investissements nécessaires dans le réseau fluvial supposeraient d'identifier 50 millions d'euros de financement complémentaire

En 2027, les effectifs comme la subvention de Voies navigables de France (VNF) sont stabilisés. Les investissements dans la régénération et la modernisation des infrastructures fluviales réalisés par l'opérateur devraient représenter environ **300 millions d'euros, conformément à la cible de son contrat d'objectifs et de performance**. Toutefois, **à compter de 2028**, la concrétisation des investissements nécessaires au maintien de l'état du réseau supposerait d'identifier **une nouvelle source de financement à hauteur de 50 millions d'euros par an**.

De façon générale, à terme, notamment p**our mieux prendre en considération le rôle joué par VNF** et le réseau fluvial **en matière de gestion de l'eau**, **une réforme du modèle de financement de l'opérateur** doit être envisagée.

[1] *Les régions Hauts-de France, Centre-Val-de-Loire et Grand-Est.*

II. LE PROGRAMME 205 « MER, PÊCHE ET AQUACULTURE »

A. DES HAUSSES DES DÉPENSES LIÉES À LA FORMATION DES MARINS ET AUX EXONÉRATIONS EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME AINSI QUE LA RECONDUCTION, DANS UNE VERSION MOINS AMBITIEUSE, DU NOUVEAU MÉCANISME DE SOUTIEN À LA DÉCARBONATION DU SECTEUR MARITIME

Après une diminution en 2026 de la subvention versée l'école nationale supérieure maritime (ENSM) pour ponctionner une part de sa trésorerie, **les crédits consacrés à la formation des marins doivent augmenter en 2027**[1].

Les dépenses relatives aux **compensations des exonérations de cotisations patronales** en faveur des entreprises de transport maritime **devraient également fortement progresser en 2027**, passant de 70,1 millions d'euros à 101,2 millions d'euros, soit une hausse de plus de 30 millions d'euros. La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a indiqué au rapporteur spécial que cette augmentation très significative résultait « *d'**une mesure de sincérité budgétaire**, destinée à réaligner les dotations avec le niveau réel des droits constatés. Les montants inscrits les années précédentes étaient en effet sous-évalués et ne reflétaient pas le coût effectif du dispositif* »[2].

Un dispositif de soutien public à la décarbonation du secteur maritime a été créé en 2026 *via* des appels à projets pilotés par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). La loi de finances initiale pour 2026 avait prévu de lui consacrer **70 millions d'euros mais ce montant a été réduit de 10 millions d'euros** pour contribuer au financement des mesures de soutien aux pêcheurs (voir *infra*). Ce dispositif doit être **reconduit en 2027 dans une version moins ambitieuse (41 millions d'euros).**

B. AUCUN CRÉDIT N'EST AUJOURD'HUI PRÉVU POUR RECONDUIRE EN 2027 LES AIDES AUX PÊCHEURS EXPOSÉS À LA FLAMBÉE DU PRIX DU GAZOLE

Depuis février 2026, **le prix du gazole de pêche a plus que doublé**. Aussi, **des aides aux pêcheurs** ont-elles été mises en œuvre et financées par des crédits du programme 205, à la fois *via* des économies réalisées sur d'autres dispositifs et grâce à des ouvertures de crédits. Le coût total de ces aides pour 2026 est estimé à **70 millions d'euros**.

---

[1] *Suite au « Fontenoy du maritime » l'État avait pris l'engagement de doubler les promotions d'officiers navigants de la marine marchande d'ici 2027. Le directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture a confirmé au rapporteur spécial que cet objectif est bien en passe d'être atteint.*

[2] *Réponses de la DGAMPA au questionnaire du rapporteur spécial.*

70 millions d'euros
Le coût prévisionnel des aides de crise au secteur de la pêche en 2026.

Alors qu'aucun signe ne laisse présager une baisse importante et rapide des prix des carburants, **la reconduction du dispositif à compter du 1er janvier 2027 n'est à ce jour pas décidée et aucun crédit n'est prévu en ce sens**. Il est nécessaire que le Gouvernement demande rapidement l'autorisation de la Commission européenne pour reconduire le dispositif.

III. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

A. UN SECTEUR AÉRIEN EN SOUFFRANCE

Depuis l'augmentation très importante de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) en 2025, **la croissance du trafic aérien en France est en berne** comparativement à la moyenne européenne et très loin de la dynamique observée dans les pays du sud de l'Europe. **Plus inquiétant, de premiers signes d'une atrophie structurelle de l'offre** aérienne commencent à être constatés. Cette situation résulte notamment de la perte d'attractivité du territoire et des aéroports français dans un contexte de pénuries d'avions incitant les compagnies à déplacer leurs flottes sur les lignes et les territoires où elles pourront dégager la meilleure rentabilité.

Durement frappés par la hausse de la fiscalité aérienne, qui a fortement dégradé leur attractivité, ainsi que par l'atonie du trafic intérieur, toujours inférieur de 21 % à son niveau d'avant crise, **de nombreux petits aéroports** de province sont **dans une situation financière très préoccupante**. Ce phénomène se traduit notamment par **le déséquilibre grandissant du modèle de financement**, par le tarif de sûreté et de sécurité (T2S), **de leurs dépenses de sûreté et de sécurité**. Cette situation est **aggravée par le remboursement des 750 millions d'euros d'avances versées par l'État** à ces aéroports au cœur de la crise sanitaire. Le rapporteur spécial estime qu'**il est indispensable de prendre des mesures visant à soutenir ces aéroports.**

La flambée des prix du kérosène, observée depuis le déclenchement de la crise géopolitique au Moyen-Orient, **porte un nouveau coup à un secteur aérien déjà fragilisé**. Si certaines compagnies ont pu être partiellement « immunisée » de cette crise en raison de leurs politiques de couverture à terme sur le prix du kérosène, cet effet s'amenuise progressivement et aura disparu en 2027. Cette situation emporte de graves conséquences pour la situation financière des compagnies. Le rapporteur estime **nécessaire que des mesures soient prises pour soulager la trésorerie des compagnies** les plus en difficultés.

B. PORTÉES PAR LE DYNAMISME DES REDEVANCES AÉRIENNES, LES RECETTES DU BACEA CONSERVENT UN FORT DYNAMISME

Depuis la crise sanitaire et la reprise du trafic, le montant des recettes d'exploitation du BACEA augmente. Depuis 2023, il a même dépassé son niveau de 2019. En 2027, ce montant devrait à nouveau progresser pour atteindre **2,8 milliards d'euros, dont 2,2 milliards d'euros au titre des redevances** de la navigation aérienne. **En 2026, comme cela avait été le cas en 2025, ces recettes devraient dépasser de 40 millions d'euros le niveau prévu en loi de finances initiale**. Le rapporteur spécial estime que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) devrait affiner ses méthodes de prévision du trafic de façon à résorber ces écarts systématiques.

C. LES EFFECTIFS ET LES DÉPENSES DU BACEA AUGMENTENT POUR QUE LE CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS RETROUVE UNE PERFORMANCE ACCEPTABLE

En 2027, 2,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 2,6 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) sont prévus sur le BACEA, soit **des augmentations de respectivement 126 millions d'euros et 198 millions d'euros**.

Depuis 2024, les effectifs du BACEA progressent. Cette situation s'explique par le besoin de recruter rapidement de nouveaux contrôleurs afin de faire face à la reprise du trafic et à une **vague importante de départ à la retraite**. **Dans un rapport d'information de juin 2026[1], le rapporteur spécial avait exprimé sa préoccupation au sujet du déficit de capacités de contrôle** aérien français qui, d'après Eurocontrol, pourrait faire de la France un point de blocage majeur de la circulation aérienne en Europe.

Pour conjurer ce scénario, **le rapporteur spécial avait recommandé d'augmenter à 200, dès 2027, le nombre de nouveaux contrôleurs formés** à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC). **Il se félicite que la mise en œuvre de cette recommandation soit effectivement prévue** par le PLF.

200

Le nombre de nouveaux contrôleurs aériens qui doivent être formés en 2027.

---

[1] *Rapport d'information n° 785 (2025-2026), fait par Vincent Capo-Canellas, au nom de la commission des finances sur les points de blocage de la performance de la direction des services de la navigation aérienne et les moyens de les surmonter, juin 2026.*

En 2027, **les dépenses de personnel de la DGAC devraient augmenter d'environ 90 millions d'euros (+ 6 %)**. Cette hausse provient des **mesures catégorielles** accordées dans le cadre d'un **accord social conclu au printemps 2024**. À la différence de ses prédécesseurs, ce protocole a prévu de vraies mesures pour améliorer le niveau de performance de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), au premier rang desquelles **des dispositifs d'optimisation de l'organisation du travail des contrôleurs qui font l'objet de contreparties financières**.

À l'horizon 2027, l'augmentation pérenne des charges de personnel du BACEA résultant de cet accord avait été **initialement estimée** à environ **100 millions d'euros par an**. Cependant, le calibrage financier des mesures s'est révélé insuffisant. Leur coût annuel a été **réévalué en 2025 puis en 2026**. Le coût total est désormais estimé à **140 millions d'euros par an**, après une nouvelle revalorisation de 15 millions d'euros.

---

140 millions d'euros

La réactualisation du coût pérenne annuel du protocole social 2023-2027 de la DGAC.

Si le rapporteur spécial avait recommandé de mobiliser au maximum les dispositifs de flexibilité de l'organisation du travail des contrôleurs, il avait aussi souligné que la DSNA devait produire une analyse détaillée de l'efficience de chacune des mesures. Il regrette vivement que cette évaluation fasse toujours défaut.

Enfin, en 2027, **les dépenses d'investissement** du BACEA **devraient progresser de 117 millions d'euros** pour atteindre 534 millions d'euros, une augmentation qui s'explique principalement par la hausse des dépenses d'investissement de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), et **sa dette devrait diminuer de 300 millions d'euros** pour s'établir à **1 milliard d'euros**.

Réunie le 17 novembre 2026, sous la présidence de M. Raphaël Daubet, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tel que modifiés par 7 amendements de crédits. Elle a également proposé d'adopter sans modification les crédits du Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Elle a enfin proposé d'adopter l'article 81 sans modification et l'article 82 tel que modifié par 15 amendements.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles 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 avait reçu 96 % des réponses.

À la date de la présentation du rapport en commission, l'ensemble des réponses ont été reçues par le rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE
LE PROGRAMME 203
« INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

La lisibilité des investissements de l'État dans le secteur des transports terrestres et fluviaux est rendue **complexe par la pluralité des vecteurs et des 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, de celles de **la Société des grands projets** (SGP) 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 ferroviaire[1] ou encore des fonds de concours versés chaque année **par les collectivités** au programme 203.

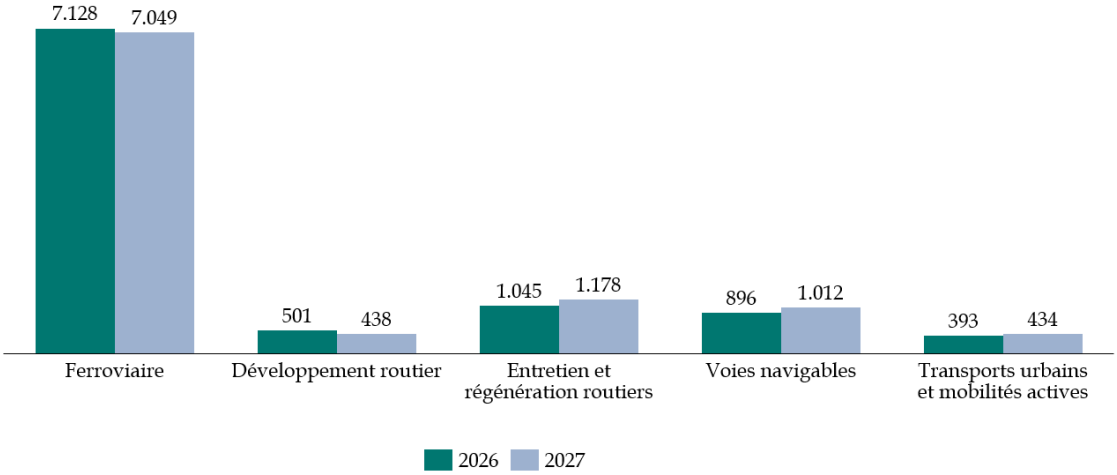
Ainsi, et au total, **tous financeurs confondus**, **les dépenses** transitant par le programme 203 ou directement versées par l'AFITF, VNF ou encore la SGP devraient représenter **17,1 milliards d'euros en 2027** d'après les éléments figurant dans le projet annuel de performances du programme 203.

Sur les **secteurs ferroviaire, routier, fluvial ainsi que des transports en commun** urbains (hors dépenses de la SGP) et des mobilités actives, les dépenses prévisionnelles pour 2027 sont présentées dans le graphique ci-après.

[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.*

Crédits de paiement 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 (2026-2027)

(en millions d'euros)



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

Alors que **les dépenses relatives au secteur ferroviaire affichent une baisse de 1 %** par rapport aux montants prévisionnels pour 2026, **les dépenses à la régénération et à l'entretien du réseau routier et aux infrastructures fluviales augmenteraient** quant à elles **de 13 %.**

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, du programme 203, de VNF ou de la SGP.

I. EN 2027, LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DEVRAIT AUGMENTER

A. L'AFFECTATION DE 300 MILLIONS D'EUROS AU TITRE DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE SUR LES ENTREPRISES DE FRET MARITIME AUGMENTERAIT LES MOYENS DE L'AFITF

La fraction du produit de l'accise sur les produits énergétiques[1] qui lui est allouée chaque année constitue la **principale ressource du budget de** l'AFITF. Initialement proposé à **1 620 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2026**, le montant d'affectation de cette ressource à l'agence en 2026 avait finalement été abaissé à **1 469 millions d'euros par l'article 135 du texte final**[2].

En outre, lors de la présentation d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance du 11 juin 2026[3], **le Gouvernement a annoncé son intention de financer la mesure de soutien au secteur du transport routier de marchandises, prise pour répondre à l'augmentation fulgurante des prix des carburants** provoquée par les évènements géopolitiques au Moyen-Orient, **par une diminution de 200 millions d'euros du plafond des recettes d'accise sur les énergies affectées à l'AFITF en 2026**. Cette mesure devait être soumise au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2026.

Par anticipation, **dans son deuxième budget rectificatif** pour 2026, **l'AFITF avait tenu compte de cette volonté du Gouvernement en réduisant à due concurrence ses dépenses**.

Finalement, **le PLFG pour 2026 a prévu de réduire encore davantage, à hauteur de 258 millions d'euros, le montant affecté à l'AFITF en 2026**. Si cette mesure est adoptée, le plafond d'affectation à l'AFITF du produit de l'accise sur les carburants serait ainsi ramené à **1 211,5 millions d'euros** en 2026. L'AFITF préparerait un nouveau budget rectificatif pour 2026 de façon à réduire ses dépenses de 58 millions d'euros supplémentaires.

---

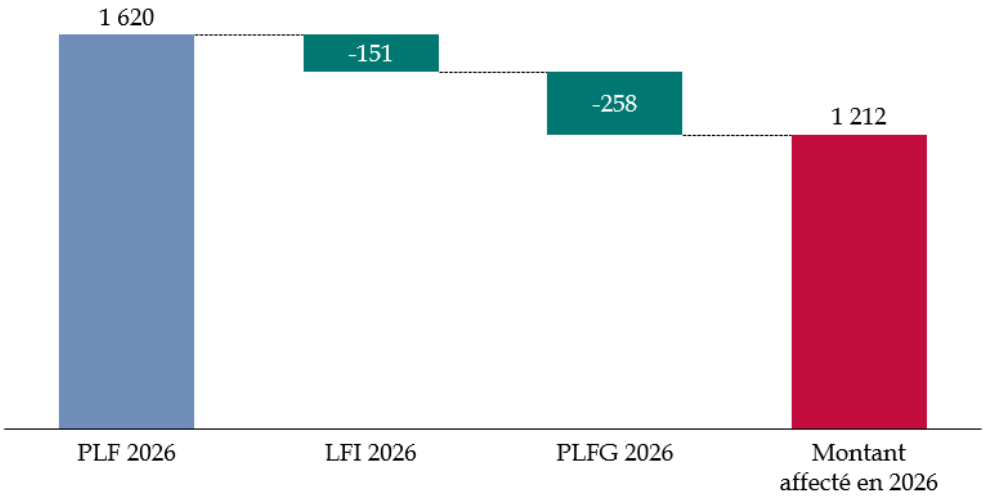
[1] *L'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE.*

[2] *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

[3] *Décret n° 2026-489 du 11 juin 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*

Évolution du montant d'accise sur les produits énergétiques affecté à l'AFITF en 2026 dans l'hypothèse où la diminution de 200 millions d'euros proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances de fin de gestion était adoptée par le Parlement

(en millions d'euros)

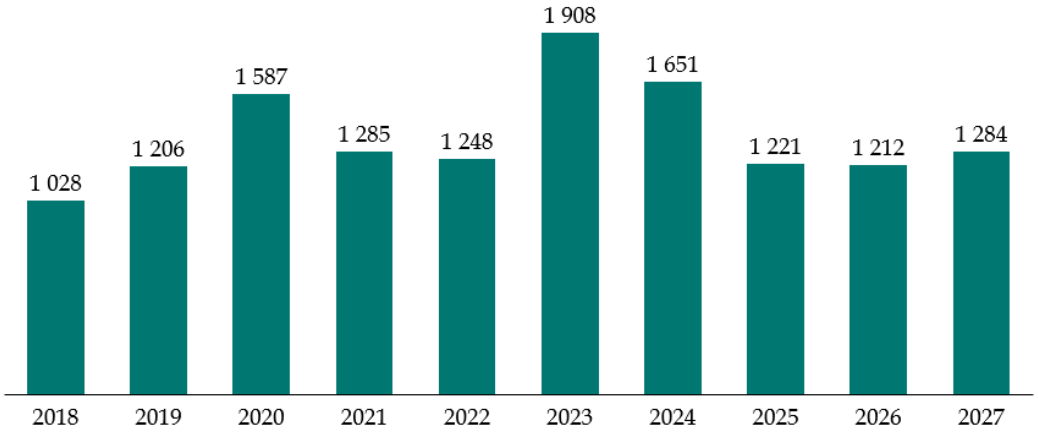


Source : commission des finances du Sénat

Pour 2027, l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit de fixer à **1 284 millions d'euros** le plafond du produit de l'accise sur les produits énergétiques affecté à l'agence, soit une diminution de 185 millions d'euros par rapport au plafond prévu par la loi de finances initiale pour 2026 mais une augmentation de 72 millions d'euros par rapport au plafond que propose le Gouvernement pour 2026 dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion pour cet exercice.

Évolution du plafond du produit d'accise sur les produits énergétiques affecté à l'AFIT France (2018-2027)[1]

(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 et également affecté à l'AFITF a représenté 434 millions d'euros en 2025 et devrait fournir à l'agence des recettes de **444 millions d'euros en 2026**. **En 2027**, la prévision de recettes liées à cette redevance s'élève à **451 millions d'euros**.

Les recettes de la **taxe d'aménagement du territoire** (TAT)[2] acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, devraient rapporter **561 millions d'euros** à l'AFITF en 2027.

Une partie du produit des **amendes des radars automatiques** du réseau routier national est également reversée à l'AFITF. En 2025 l'AFITF a perçu 136 millions d'euros à ce titre tandis qu'**en 2026** elle devrait recevoir **125 millions d'euros**. **En 2027**, l'affectation prévisionnelle à l'AFITF d'une fraction du produit de ces amendes est évaluée à **235 millions d'euros**.

Depuis 2020, une part du rendement du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers également appelée **taxe de solidarité sur les billets d'avion** (TSBA) est affectée à l'AFITF. Comme en 2026, l'agence doit en percevoir une fraction de **271 millions d'euros** en 2027[3].

Depuis 2015, l'AFITF percevait aussi annuellement une **contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes** pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants sur la durée des concessions,

---

[1] *Si la baisse de 258 millions d'euros du montant affecté en 2026 proposée par le Gouvernement est adoptée par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2026.*

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

[3] *Montant plafond prévu à l'article 42 du présent projet de loi de finances.*

soit environ 60 millions d'euros par an. Cependant, **depuis 2021, les sociétés concessionnaires d'autoroutes**, 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 sociétés concessionnaires d'autoroutes 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 sociétés concessionnaires d'autoroutes ont également refusé de payer les échéances 2024, 2025 et 2026 de cette contribution. En raison de ce contentieux juridique persistant, aucune recette n'est attendue par l'AFITF au titre de cette contribution en 2027.

Depuis 2025, l'AFITF se voit affecter une fraction du produit de la **taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD)** instaurée par l'article 100 de la loi de finances initiale pour 2024[1]. Comme en 2026, cette affectation est **plafonnée à 550 millions d'euros** par le présent projet de loi de finances.

En 2027, le présent projet de loi de finances prévoit également d'affecter à l'agence le produit attendu de **la contribution exceptionnelle sur le résultat d'exploitation des grandes entreprises de transport maritime**, instaurée par l'article 50 de la loi de finances pour 2025[2] au titre de l'exercice 2025 et **que l'article 15 du présent projet loi de finances propose de reconduire en 2027**. Égal au montant prévisionnel du rendement total de la contribution, le plafond d'affectation à l'AFITF est fixé à **300 millions d'euros** par l'article 42 du présent projet de loi de finances.

[1] *La 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.*

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

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Prévisions fin 2026	PLF 2027
Taxe d'aménagement du territoire	523	459	561	561	561	561	561	561	561
Redevance domaniale	357	365	336	370	402	422	434	444	451
Amendes radars	228	167	271	178	178	134	136	125	235
TICPE	1 206	1 587	1 285	1 248	1 908	1 651	1 221	1 212[1]	1 284
Écocontribution billets d'avion	-	-	-	138	226	254	299	271	271
Plan de relance autoroutier	60	58	-	-	-	188	500	-	-
Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport longue distance	-	-	-	-	-	549	0	550	550
Contribution exceptionnelle sur le résultat d'exploitation des grandes entreprises de transport maritime	-	-	-	-	-	-	-	-	300
Produits exceptionnels	89	3	-	2	4	10	1	1	-
Dotation budgétaire « Marseille en grand »	-	-	-	82	-	-	-	-	-
Subvention de l'État	-	250	100	-	-	-	-	-	-
Total	**2 463**	**2 889**	**2 553**	**2 579**	**3 279**	**3 769**	**3 152**	**3 163**	**3 652**

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 2027 pourraient ainsi **augmenter d'environ 490 millions d'euros** par rapport au montant qui lui serait alloué en 2026, dans l'hypothèse où la baisse de 258 millions d'euros du plafond d'affectation de l'accise sur les carburants était confirmée par la loi de finances de fin de gestion pour 2026, pour atteindre **3,7 milliards d'euros**. À ce montant doit s'ajouter 203 millions d'euros de crédits résiduels issus des programmes financés par le plan de relance (contre 251 millions d'euros en 2026). Ainsi, **le total des recettes** attendues pour l'AFITF en 2027 s'établirait à **3,9 milliards d'euros** contre 3,5 milliards d'euros en 2026[2].

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2027 propose de faire évoluer le dispositif de la **TEITLD** de façon à en augmenter le taux en fonction du niveau de rentabilité des exploitants. Cette évolution doit conduire à produire **un rendement accru à hauteur de 800 millions d'euros** que le Gouvernement entend entièrement allouer au budget général de l'État en 2027. **Le rapporteur spécial prendra l'initiative**, en première partie du projet de loi de finances, **de réaffecter 100 millions d'euros de cette somme à l'AFITF de façon à créer un fonds visant à financer les contributions de l'État à la régénération des lignes de desserte fine du territoire** (LDFT), parfois appelée « petites lignes », essentielles pour l'aménagement équilibré et la desserte des territoires. Ces investissements font l'objet de cofinancements des régions et de l'État dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER). **Pour que ces investissements ne soient pas sacrifiés** dans le contexte budgétaire contraint actuel, **il apparaît nécessaire de sanctuariser un levier de financement pérenne des contributions apportées par l'État**.

B. LE BUDGET PRÉVISIONNEL DE L'AFITF PRÉVOIT 3,9 MILLIARDS D'EUROS D'INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Tenant compte par anticipation de la volonté initiale du Gouvernement d'abaisser de 200 millions d'euros ses recettes affectées cette année (voir *supra*), l'AFITF avait adopté un deuxième budget rectificatif pour **2026** dans lequel ses dépenses prévisionnelles ont été réduites à hauteur de cette somme. Ainsi, les **crédits** de paiement prévus par ce deuxième budget rectificatif ont-ils été **abaissés à 3 512 millions d'euros** contre les 3 712 millions d'euros qui étaient inscrits dans le premier budget rectificatif prenant lui-même en compte la diminution des recettes affectées à l'agence intervenue dans le cadre de l'examen de la loi de finances initiale

[1] *Si la baisse de 258 millions d'euros du montant affecté en 2026 proposée par le Gouvernement est adoptée par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2026.*

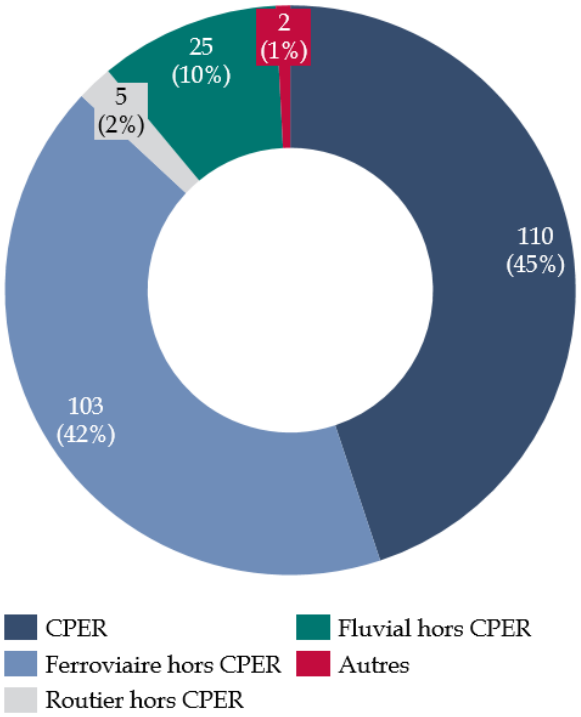
[2] *Toujours dans l'hypothèse d'une baisse de 258 millions d'euros du plafond d'affectation d'accise sur les carburants.*

pour 2026 (voir *supra*)[1]. Cependant, **la volonté du Gouvernement de réduire de 58 millions d'euros supplémentaires les recettes affectées à l'AFITF dans le cadre du PLFG pour 2026** (voir *supra*) **supposerait que l'agence adopte un troisième budget rectificatif** de façon à réduire ses dépenses d'autant.

Comme l'illustre le graphique ci-après, la baisse totale de 245 millions d'euros des crédits de paiement intervenue entre le budget initial pour 2026 et le deuxième budget rectificatif pour cet exercice avait essentiellement porté sur la participation de l'État aux volets transports des contrats de plan État Régions (CPER), pour 110 millions d'euros, et sur les investissements ferroviaires hors CPER, pour 103 millions d'euros.

Répartition des baisses de crédits de paiement prévues par l'AFITF entre son budget initial pour 2026 et son deuxième budget rectificatif pour cet exercice

(en millions d'euros et en %)



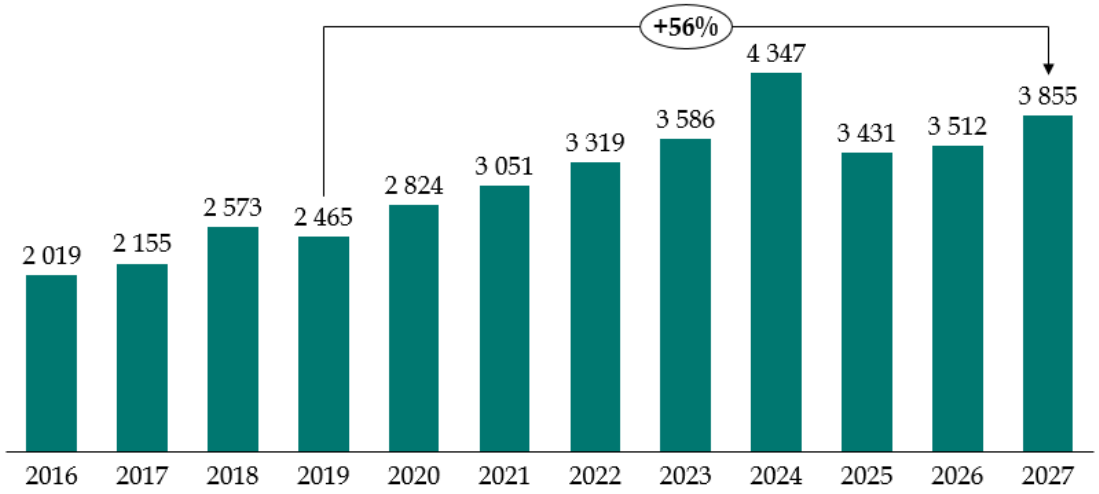
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur

Le budget prévisionnel 2027 de l'agence prévoit à ce stade des investissements à hauteur de **3 855 millions d'euros**, ce qui représenterait une augmentation de 344 millions d'euros (+ 9,8 %) par rapport au deuxième budget rectificatif pour 2026 et de 1 390 millions d'euros par rapport aux sommes dépensées par l'AFITF en 2019, avant le lancement du plan de relance.

[1] *Le budget initial de l'AFITF pour 2026 prévoyait 3 757 millions d'euros de crédits de paiement.*

Évolution du budget de l'AFIT France (en CP) entre 2016 et 2027

(en millions d'euros)



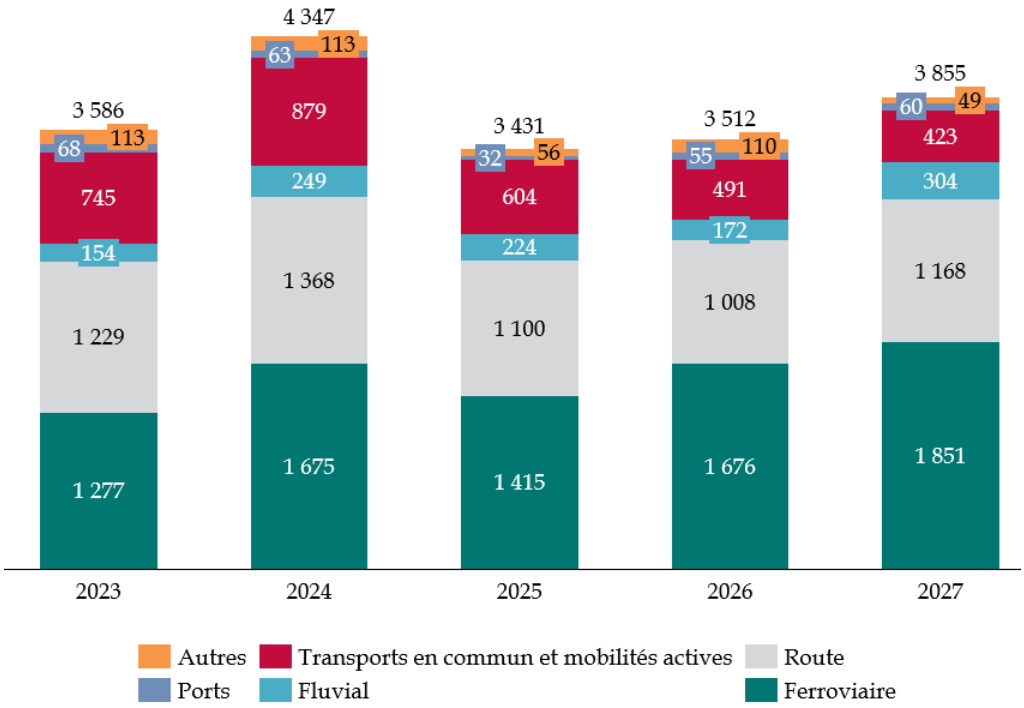
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents financiers de l'AFITF et les réponses au questionnaire budgétaire

Comme l'illustre le graphique ci-après, ce budget prévoit notamment **des hausses substantielles des investissements dans les infrastructures ferroviaires** (+ 175 millions d'euros), **routières** (+ 160 millions d'euros) **et fluviales** (+ 132 millions d'euros).

En outre, d'après les informations communiquées au rapporteur par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), 92 % des crédits de paiement du budget prévisionnel 2027 de l'AFITF seraient « *consacrés à la régénération, à la modernisation de l'ensemble des réseaux et au développement des modes alternatifs à la route* ».

Ventilation des crédits de paiement du budget de l'AFITF (2023-2027)

(en millions d'euros)



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

II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES EFFECTIVES PRÉVUES

A. UNE AUGMENTATION DE 4,9 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT INSCRITS SUR LE PROGRAMME

La présente loi de finances propose d'allouer au programme 203 « Infrastructures et services de transports » **4,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).** En comparaison de la loi de finances initiale pour 2026, les crédits d'AE sont en baisse de 23,3 % (- 1 377 millions d'euros) tandis que les CP augmentent de 4,9 % (+ 228 millions d'euros). La baisse des crédits d'AE[1] s'explique par l'ouverture exceptionnelle de crédits intervenue en 2026 de façon à permettre l'engagement de l'État pour un marché pluriannuel de location de matériels roulants destiné aux trains de nuit domestiques.

Évolution des crédits du programme 203 entre 2026 et 2027

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			***Crédits de paiement***		
Programme 203	**LFI 2026**	**PLF 2027**	**Écart**	**LFI 2026**	**PLF 2027**	**Écart**
01-Routes - aménagement et modernisation	-	-	-	-	-	-
04-Routes-entretien	299,9	312,8	+4,3 %	299,9	312,8	+4,3 %
05-Transport routier	167,7	168,9	+0,7 %	167,7	168,9	+0,7 %
30-Infrastructure ferroviaire	2 994,0	3101,8	+3,6 %	2994,0	3101,8	+3,6 %
31-Services ferroviaires	1 933,9	399,8	-79,3 %	691,7	702,0	+1,5 %
42-Voies navigables	251,4	251,4	-	251,4	251,4	-
43-Ports	87,5	87,5	-	87,5	87,5	-
44-Transports collectifs	-	-	-	-	-	-
47-Fonctions support	52,8	62,0	+17,4 %	52,8	61,8	+17,0 %
52-Transport aérien	114,8	140,9	+22,7 %	62,8	149,4	+137,9 %
TOTAL	**5 902,0**	**4 525,1**	**-23,3 %**	**4 607,8**	**4 835,6**	**+4,9 %**

Source : projet annuel de performances du programme 203

[1] *Qui résultent de l'évolution observée sur l'action 31 « Services ferroviaires ».*

La moitié de la hausse des CP inscrits en 2027 a pour origine l'augmentation des péages ferroviaires (+ 108 millions d'euros) dont l'État prend une partie à sa charge, pour les trains intercités, les trains express régionaux (TER) et les services de fret (voir *infra*). Il est à noter par ailleurs **une augmentation de 87 millions d'euros des CP inscrits sur l'action 52 « Transport aérien » qui s'explique essentiellement par les frais et indemnités liés à des fins ou des renouvellements de concession aéroportuaire** en outre-mer.

Une évolution de périmètre s'est également traduite par une légère diminution des crédits du programme 203. En effet, en 2027, 53 millions de crédits d'AE et 46 millions d'euros de CP ont été transférés vers le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » en application de la décision de regroupement des crédits destinés à la reconstruction du territoire de Mayotte, frappé par le cyclone Chido en décembre 2024, au sein de l'action « Refondation de Mayotte » de ce dernier programme. Ces crédits doivent servir à financer des acquisitions foncières et des travaux préliminaires relatifs au nouvel aéroport de Mayotte.

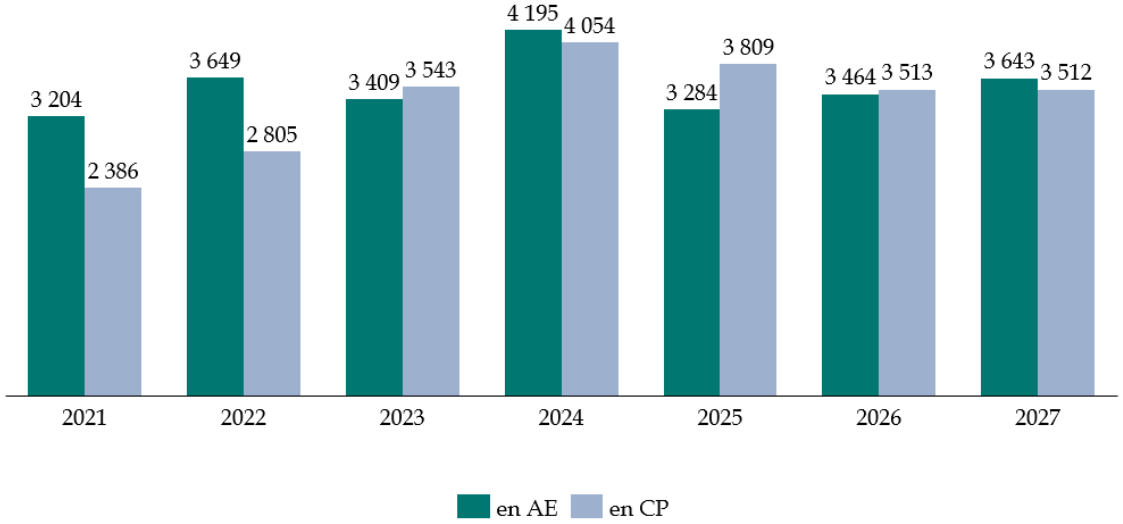
B. 3,5 MILLIARDS D'EUROS : DES CRÉDITS DE FONDS DE CONCOURS STABLES

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 à la modernisation du réseau ferroviaire financé par la SNCF ou encore des collectivités.

En 2027, l'abondement du programme en crédits de fonds de concours **devrait progresser de 5,2 % s'agissant des autorisations d'engagement** (AE), pour dépasser les 3,6 milliards d'euros, tandis qu'il devrait rester **stable en ce qui concerne les crédits de paiement** (CP) dont le montant se maintiendrait à **3,5 milliards d'euros**.

Évolution des crédits de fonds de concours affectés au programme 203 (2021-2027)

(en millions d'euros)



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

L'augmentation des crédits d'AE observée s'explique principalement par la hausse des crédits de fonds de concours versés par l'AFITF et les collectivités pour les opérations de régénération du réseau routier national non concédé[1] ainsi que, dans une moindre mesure, de celle des crédits alloués par l'AFITF pour la modernisation et le développement des infrastructures portuaires[2].

[1] *Action 04 « Routes – entretien ».*
[2] *Action 43 « Ports ».*

Évaluation des fonds de concours du programme 203 en 2027

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			*Crédits de paiement*		
Programme 203	**Prévisions 2026**	**Prévisions 2027**	**Variation**	**Prévisions 2026**	**Prévisions 2027**	**Variation**
01- Routes - aménagement et modernisation	450,6	470,0	+4,3%	442,9	430,1	-2,9%
04- Routes - entretien	769,0	862,4	+12,1%	745,0	792,0	+6,3%
05-Transport routier	1,0	0,0	-100,0%	1,0	0,0	-100,0%
30-Infrastructure ferroviaire	1 975,0	2 028,5	+2,7%	1 908,9	1 884,7	-1,3%
31-Services ferroviaires	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
42- Voies navigables	7,0	8,0	+14,3%	5,0	8,0	+60,0%
43- Ports	53,0	70,9	+33,8%	55,0	61,8	+12,4%
44- Transports collectifs	206,8	201,2	-2,7%	353,0	333,4	-5,6%
47- Fonctions support	1,9	1,9	-	1,9	1,9	-
52- Transport aérien	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
TOTAL	**3 464,3**	**3 642,9**	**+5,2%**	**3 512,7**	**3 511,9**	-0,0%

Source : projet annuel de performances du programme 203

C. 8,3 MILLIARDS D'EUROS : L'ENVELOPPE GLOBALE DES DÉPENSES PRÉVUES SUR LE PROGRAMME PROGRESSERAIT DE 2,8 %

Évaluation du total des crédits ouverts[1] sur le programme 203 en 2027

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			*Crédits de paiement*		
Programme 203	**Prévisions 2026**	**Prévisions 2027**	**Variation**	**Prévisions 2026**	**Prévisions 2027**	**Variation**
01- Routes - aménagement et modernisation	450,6	470,0	+4,3 %	442,9	430,1	-2,9 %
04- Routes - entretien	1 068,9	1 175,2	+9,9%	1 044,9	1 104,8	+5,7 %
05-Transport routier	168,7	168,9	+0,1 %	168,7	168,9	+0,1 %
30-Infrastructure ferroviaire	4 969,0	5 130,3	+3,2 %	4 902,9	4 986,5	+1,7 %
31-Services ferroviaires	1 933,9	399,8	-79,3 %	691,7	702,0	+1,5 %
42- Voies navigables	258,4	259,4	+0,4 %	256,4	259,4	+1,2 %
43- Ports	140,5	158,4	+12,7 %	142,5	149,3	+4,8 %
44- Transports collectifs	206,8	201,2	-2,7 %	353,0	333,4	-5,6 %
47- Fonctions support	54,7	63,9	+16,8 %	54,7	63,7	+16,5 %
52- Transport aérien	114,8	140,9	+22,7 %	62,8	149,4	+137,9 %
TOTAL	**9 366,3**	**8 168,0**	**-12,8 %**	**8 120,5**	**8 347,5**	**+2,8 %**

Source : projet annuel de performances du programme 203

En tenant compte des fonds de concours, pour 2027, le montant **total des crédits** inscrits au programme 203 s'élève ainsi à :

- 8,2 milliards d'euros en AE, en baisse de 12,8 % par rapport à 2026 (en raison des ouvertures de crédits exceptionnelles opérées en 2026 pour l'engagement juridique relatif au contrat de location de matériel roulant dédié aux trains de nuit domestiques) ;

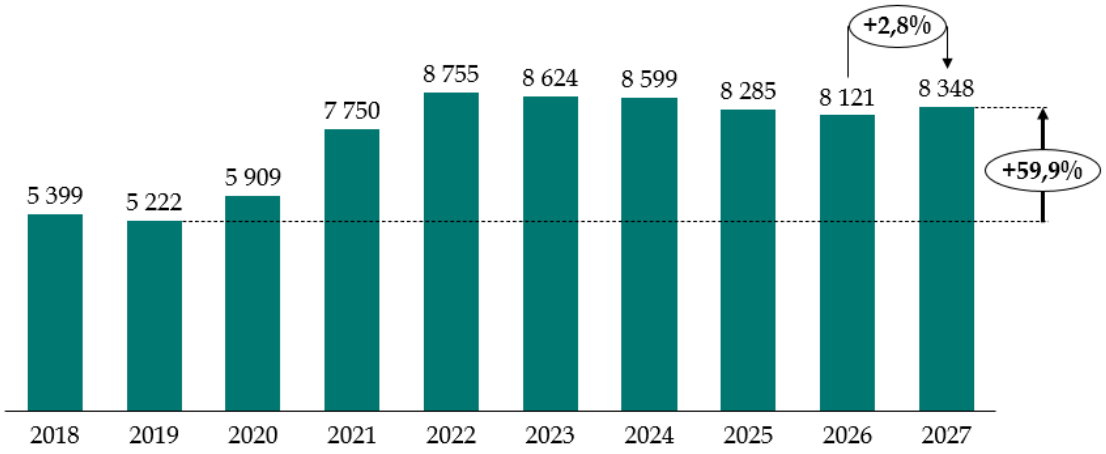
- 8,3 milliards d'euros en CP, en hausse de 2,8 % par rapport à 2026.

Comme l'illustre le graphique ci-après, en prenant davantage de recul, il peut être observé **une augmentation de près de 60 % (+ 3,1 milliards d'euros) du total des dépenses effectives du programme 203 entre les décaissements effectifs constatés en 2019 et les CP prévus au titre de 2027.**

[1] *Y compris fonds de concours.*

Évolution des crédits de paiement annuels du programme 203 (y compris fonds de concours) de 2018 à 2027

(en millions d'euros)



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

III. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME SELON LES MODES DE TRANSPORTS

A. UNE AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

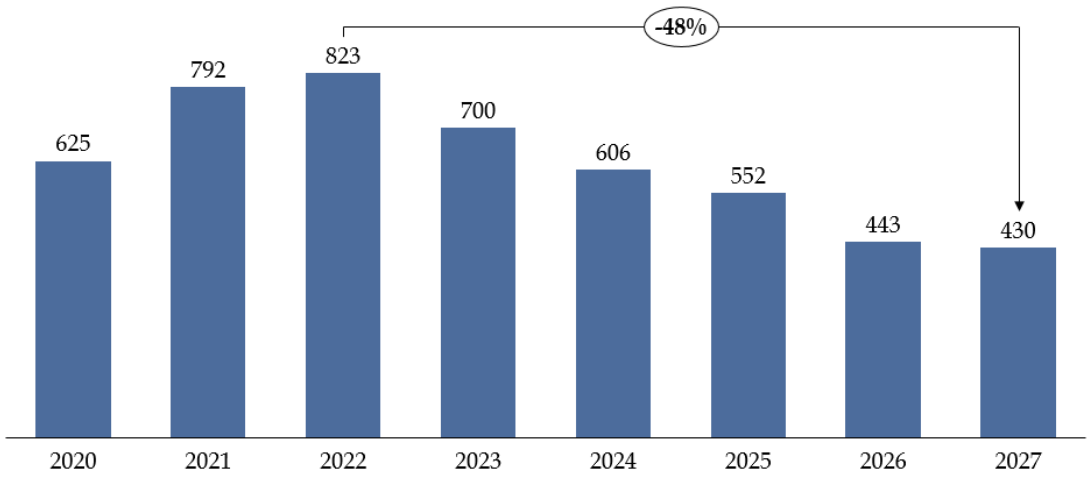
1. Les montants dévolus à la modernisation et au développement des infrastructures routières tendent à diminuer

L'action 01 « Routes - Aménagement et modernisation » a pour objet la modernisation et le développement du réseau routier. Ces opérations sont exclusivement financées par des fonds de concours abondés par l'AFITF et les collectivités territoriales, principalement dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER).

Au titre de cette action, le projet de loi de finances pour 2027 prévoit ainsi des crédits de fonds de concours de 470 millions d'euros en AE et de **430 millions d'euros en CP** (310 millions d'euros provenant de l'AFITF et 120 millions d'euros des collectivités). **Depuis 2022, ces montants ont diminué de façon significative**.

Évolution des fonds de concours affectés à l'action 01 (2017-2027)[1]

(en millions d'euros)



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

[1] *En crédits de paiements.*

2. La hausse des crédits consacrés à la régénération des infrastructures routières constitue un bon signal en raison de l'ampleur des besoins en la matière

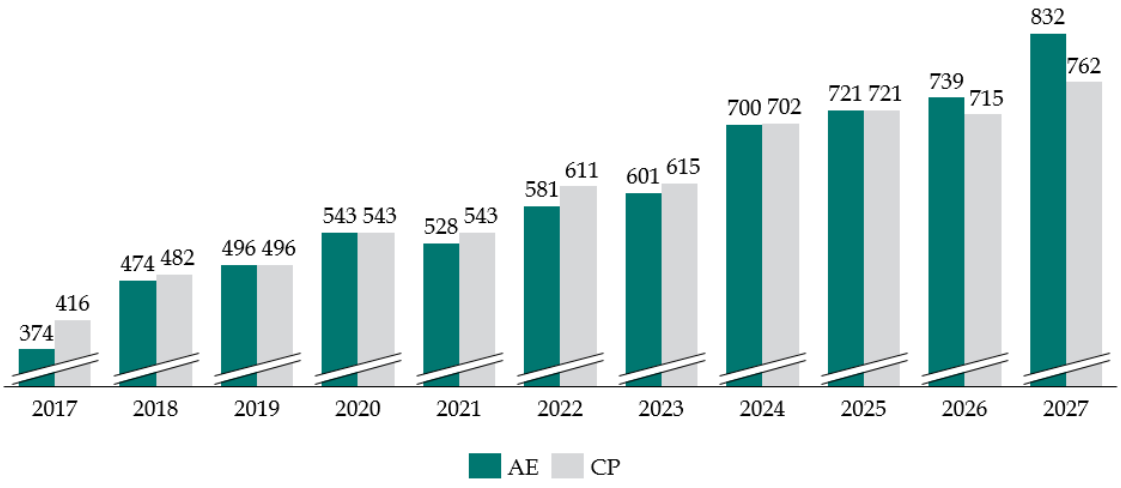
Les crédits de **l'action 04 « Routes-entretien »** couvrent **les dépenses relatives à l'entretien ainsi qu'à la régénération du réseau routier national non concédé**.

En ce qui concerne les dépenses relatives à **l'entretien** du réseau, financées par des **crédits budgétaires**, le présent projet de loi de finances prévoit de leur allouer **313 millions d'euros** en 2027, soit **une augmentation de 4,3 %** par rapport aux dépenses programmées au titre de l'exercice 2026. La DGITM a signalé au rapporteur que cette augmentation de 13 millions d'euros était le résultat d'une réévaluation des moyens qui sont notamment soumis à l'évolution des indices des travaux publics.

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** mais également, dans une moindre mesure, par les collectivités (15 millions d'euros prévus en 2027). **En 2027, l'AFITF devrait verser 832 millions d'euros d'AE et 762 millions d'euros de CP** à ce titre, soit **une hausse substantielle** par rapport à 2026. Le graphique ci-après documente l'augmentation progressive de cette dotation versée par l'AFITF au cours des dernières années.

Évolution des fonds de concours versés par l'AFIT France au titre de la régénération du réseau routier national (2017-2027)

(en millions d'euros)



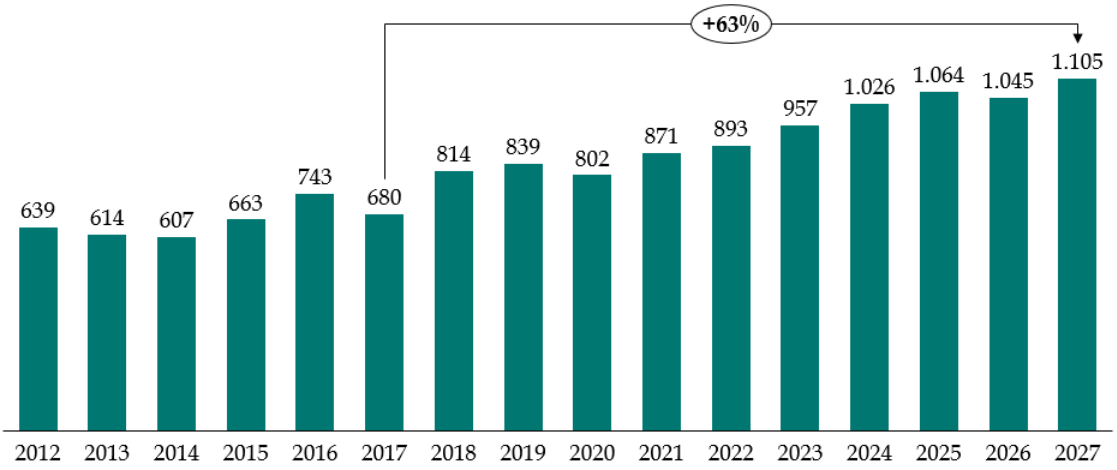
Source : commission des finances du Sénat d'après les annexes budgétaires

Ainsi, **au total, en 2027, les investissements dans la régénération** des infrastructures du réseau routier national non concédé devraient-ils s'élever à **847 millions d'euros en AE et à 777 millions d'euros en CP**, soit des **augmentations** respectives de **102 millions d'euros** (+ 13,2 %) et de **32 millions d'euros** (+ 4,3 %).

Le total des crédits ouverts sur l'action 04 en 2026, entretien et régénération cumulés, atteindrait ainsi **1 175,2 millions d'euros en AE et 1 105 millions d'euros en CP**, soit des augmentations respectives de 9,9 % et de 5,7 % par rapport aux montants prévus en loi de finances pour 2026. Ces montants sont également en hausse comparativement aux crédits exécutés en 2025, de 7,7 % pour les AE et de 3,9 % pour les CP.

Évolution des crédits de paiement consacrés à l'entretien et de la régénération du réseau routier national (2012-2027)

(en millions d'euros)



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

Si les montants consacrés à la régénération du réseau routier national non concédé en 2027 **resteront inférieurs aux besoins** et insuffisants pour enrayer sa dégradation, **le rapporteur spécial note que l'augmentation prévue**, plus forte que le taux d'inflation, **n'est pas non plus anecdotique dans le contexte de contraintes budgétaires actuel**.

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a indiqué au rapporteur spécial qu'un nouvel audit externe est actuellement réalisé dans le but de fiabiliser les niveaux d'investissement nécessaires pour « *remettre à niveau l'état des routes nationales, puis de le maintenir* »[1].

[1] *Réponses de la DGITM au questionnaire du rapporteur spécial.*

B. MODE FERROVIAIRE : LA HAUSSE DES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES EXISTANTES SE POURSUIT TANDIS QUE LES DÉPENSES DESTINÉES À L'EXPLOITATION SE MAINTIENNENT

1. Une montée en puissance progressive des investissements dans le réseau ferroviaire existant qui se poursuit

a) Une augmentation des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire qui doit progressivement porter leur montant vers une cible de 4,5 milliards d'euros par an à compter de 2028

Après notamment les constats établis dans un rapport d'information de mars 2022[1] 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.

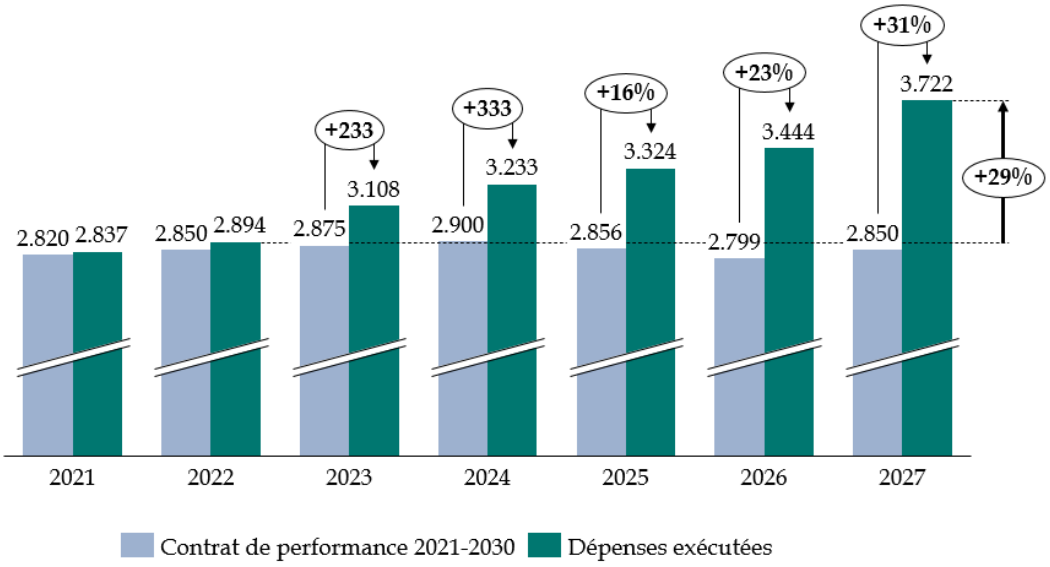
Ces besoins d'investissements supplémentaires dans les infrastructures ferroviaires ont ensuite été **réaffirmés par la conférence de financement des mobilités** « ambition France transports ».

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. En effet, comme l'illustre le graphique ci-après, alors que le contrat de performance de SNCF Réseau conclu en avril 2022 prévoyait des investissements annuels compris entre 2,8 et 2,9 milliards d'euros, leur montant devrait atteindre **3,4 milliards d'euros en 2026 et 3,7 milliards d'euros en 2027**.

[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.*

Comparaison entre la trajectoire de financement de la régénération[1] du réseau prévue par le contrat de performance conclu en 2022 et les dépenses réellement exécutées (2021-2027)

(en millions d'euros)



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

En raison du décalage manifeste entre la trajectoire d'investissement prévue et les besoins en matière de régénération et de modernisation du réseau ferré structurant, dès 2023 le Gouvernement de l'époque s'était engagé à réviser le contrat de performance de SNCF Réseau qui, bien que conclu en avril 2022, était d'ores et déjà caduque. Le processus de révision a été laborieux et la finalisation du projet de contrat a été annoncée puis reportée à maintes reprises. **Le projet de nouveau contrat de performance de SNCF Réseau a enfin été mis en consultation le 1er juin 2026**. Ce projet, qui a fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité de régulation des transports (ART) assorti de réserves quant au volontarisme des hypothèses de trafic et de recettes de péages sous-jacentes à la trajectoire financière prévisionnelle de SNCF Réseau, a été **approuvé le 25 septembre 2026 par le conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructures et transmis au Parlement**.

Ce projet de contrat prévoit bien de porter à environ 4,5 milliards d'euros, indexés sur l'inflation, les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant.

[1] *Montants consacrés au programme de modernisation CCR inclus.*

b) Jusqu'en 2027, la SNCF finance seule la montée en puissance progressive des investissements dans le réseau

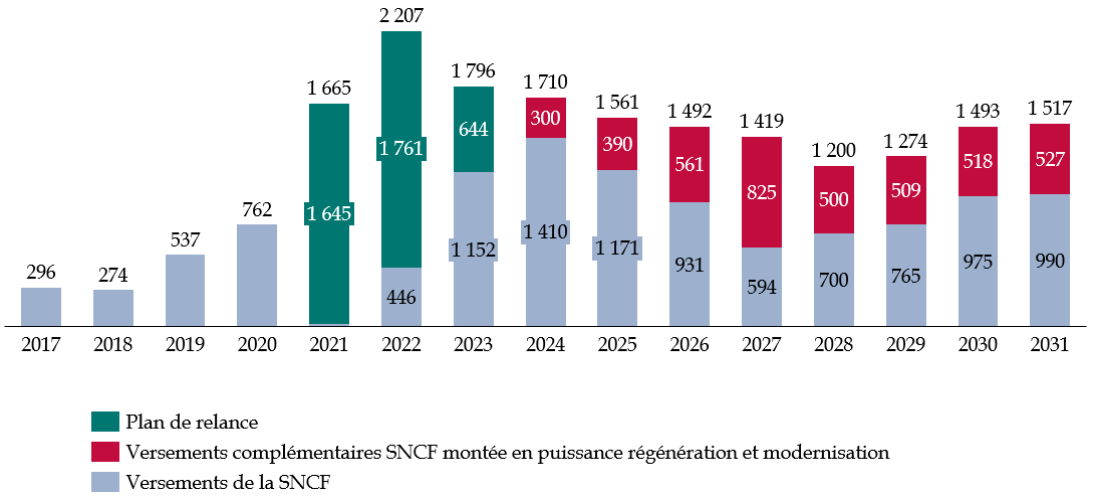
Un **fonds de concours** alimenté par des versements du groupe SNCF abonde les crédits de l'action 30 « infrastructures ferroviaires » du programme 203 pour contribuer au financement des dépenses de **régénération et** de **modernisation du réseau** ferroviaire.

En 2027, il est prévu que la SNCF abonde ce fond pour un montant de **1,4 milliard d'euros**. Le graphique ci-après rappelle les abondements annuels du fonds de concours depuis 2017 ainsi que les montants prévus jusqu'en 2031.

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, identifié sur le graphique précédent, aura représenté **2,1 milliards d'euros**. En outre, **à compter de 2028, la SNCF s'est 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. En pratique, comme l'illustre le graphique c après, cet engagement **conduirait à stabiliser**, moyennant une baisse en 2028 et en 2029, **les abondements du fonds de concours par la SNCF à environ 1,5 milliard d'euros par an**.

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 réponses au questionnaire du rapporteur spécial

À compter de 2028, il est ainsi nécessaire d'**identifier des financements à hauteur de 1 milliard d'euros** chaque année pour permettre de réaliser les 4,5 milliards d'euros d'investissements annuels programmés dans la régénération et la modernisation du réseau, intégrés dans la trajectoire du projet de nouveau contrat de performance de SNCF Réseau et qui ont déjà fait l'objet de contrats auprès de sous-traitants par le gestionnaire d'infrastructures.

Le Gouvernement a proposé qu'après le terme des concessions d'autoroutes historiques, entre 2031 et 2036, une partie du rendement des péages autoroutiers puisse être affectée à ce besoin. Toutefois, le plein potentiel de **cette recette ne prendra effet qu'au milieu de la décennie 2030**. **Aussi, d'ici là, des modalités de financement alternatives doivent-elles être identifiées.**

D'ores et déjà, le Gouvernement a mobilisé le dispositif **des certificats d'économies d'énergie** (CEE) qui devrait permettre d'allouer des financements de **40 millions d'euros en 2027** puis de **200 millions d'euros en 2028**. Le potentiel maximum de cette recette ne devrait pas dépasser les 300 millions d'euros par an. La mobilisation d'**investissements privés** serait aussi vraisemblablement susceptible de contribuer au financement de certains projets spécifiques de modernisation du réseau pour un montant qui pourrait représenter jusqu'à **200 millions d'euros par an**. Si elle est étudiée par le Gouvernement, l'obtention de financements européens dédiés à contribuer au financement des investissements de régénération et de modernisation du réseau national semble en revanche encore très hypothétique à ce stade.

Enfin, sans qu'aucune disposition législative n'ait été prévue en ce sens, **le Gouvernement a annoncé vouloir affecter** à ces investissements, **à compter de 2028, le surplus de 800 millions d'euros du rendement attendu de la taxe sur les exploitations d'infrastructures de transport de longue distance** (TEITLD) qui résulterait des dispositions proposées à l'article 22 du projet de loi de finances pour 2027.

c) Les péages ferroviaires sur les services conventionnés représentent une charge de plus de 3 milliards d'euros pour l'État

Les redevances d'infrastructures versées par l'État à SNCF Réseau représentent presque **70 % des crédits budgétaires du programme 203**. Ces crédits, portés par l'action 30 « Infrastructure ferroviaire », servent à financer le coût de l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER) et les trains d'équilibre du territoire (trains « Intercités »)[1].

[1] *La contribution de l'État aux péages ferroviaires dus par les opérateurs de fret est désormais retracée à part, dans l'action 31 « Services ferroviaires », avec les autres aides dédiées aux opérateurs de transport ferroviaire de marchandises.*

En 2027, les crédits alloués à cette action atteindraient **3,1 milliards d'euros, en hausse de 108 millions d'euros** sur un an (+ 3,6 %). Cette augmentation résulte de la hausse des péages ferroviaires appliqués aux services conventionnés qui a été validée par l'Autorité de régulation des transports (ART) au titre de l'année 2027.

2. Les dépenses en faveur de l'exploitation des trains intercités et en soutien des opérateurs de fret ferroviaire : le Gouvernement prévoit de supprimer les compensations annuelles qu'il s'était engagé à verser à trois régions qui ont pris à leur charge des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)

a) Les trains d'équilibre du territoire : la suppression de subventions versées à trois régions et l'échec du projet de renouvellement du matériel roulant des lignes domestiques de trains de nuit

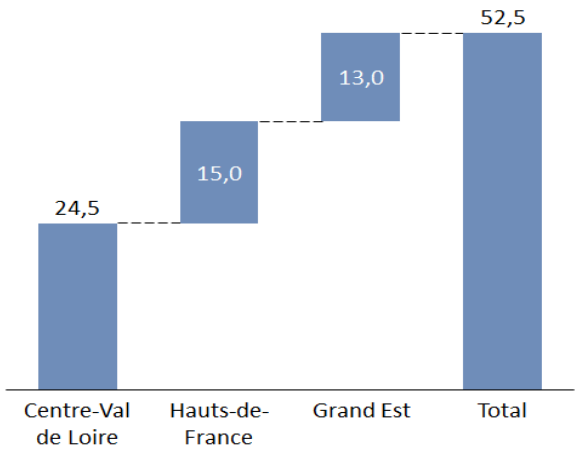
Depuis le 1er janvier 2011, l'État est l'autorité organisatrice des **lignes de trains d'équilibre du territoire** (TET). À ce titre, il verse chaque année à SNCF Voyageurs des **compensations pour équilibrer le résultat d'exploitation** de ces lignes ainsi que pour entretenir et renouveler leur matériel roulant. **En 2027, 300 millions d'euros** de CP sont prévus sur la sous-action 31-04 « Exploitation des trains d'équilibre du territoire » contre 293 millions d'euros en 2026.

En 2019, six régions ont opté pour le transfert de lignes de TET : les régions Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie. Depuis, dans le cadre et selon les modalités spécifiques à chacun des accords conclus avec ces régions, **l'État contribuait à soutenir financièrement le renouvellement du matériel roulant de ces lignes et à prendre en charge une partie de leur exploitation**.

Ainsi, dans le cadre de ces accords, **l'État s'était-il notamment engagé à contribuer à financer l'exploitation des lignes TET reprises par les Hauts de France, Centre-Val-de-Loire et Grand-Est à hauteur d'un montant cumulé de 52,5 millions d'euros par an**.

Répartition des contributions versées aux régions au titre de l'exploitation des TET

(en millions d'euros)



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

En 2027, pour un unique motif d'économies budgétaires, le Gouvernement a prévu de supprimer purement et simplement les compensations financières versées annuellement à ces trois régions. Cette mesure d'économie est d'autant plus brutale qu'elle n'a été **annoncée aux régions concernées qu'en septembre** dernier.

En 2025, l'État, *via* la DGITM, **avait lancé un appel d'offres pour un contrat de location destiné à renouveler le matériel roulant des lignes domestiques de trains de nuit**. Cet appel d'offres dont le coût total prévisionnel pour l'État était estimé à **1,1 milliard d'euros**, montant qui avait fait l'objet d'ouvertures de crédits d'autorisation d'engagement en loi de finances initiale pour 2026, visait à mettre en circulation 27 locomotives et 180 rames nouvelles.

Si quatre candidats avaient manifesté leur intérêt après le lancement de cet appel d'offres, **un seul a finalement présenté une offre**[1]. **Face à ce constat d'échec, le Gouvernement vient de décider de mettre un terme à la procédure.**

b) L'État maintient à l'identique son soutien au fret ferroviaire

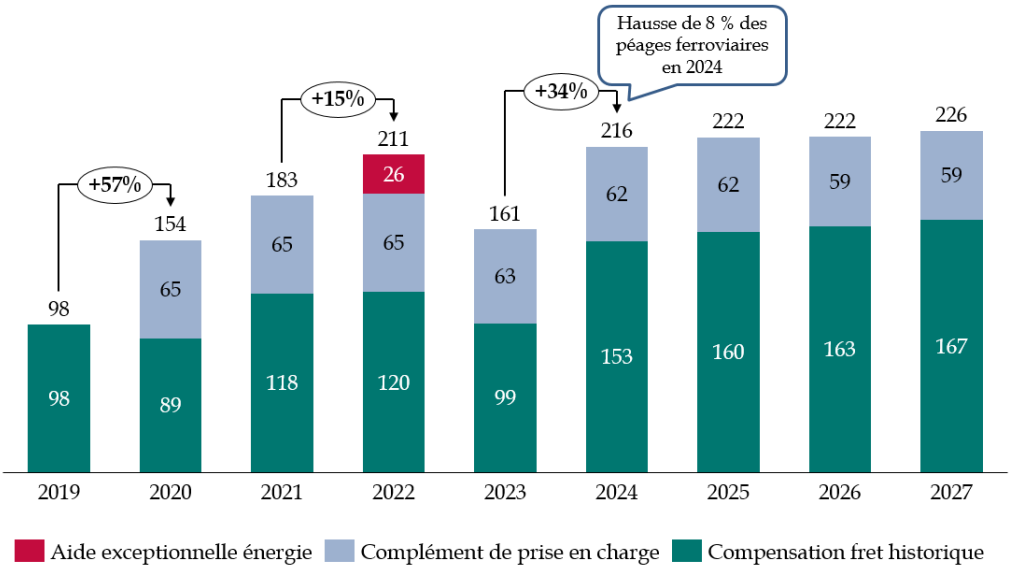
Retracées au sein de l'action 31 « Services ferroviaires », les aides de l'État aux opérateurs de fret ferroviaire devraient s'élever à **382 millions d'euros** en 2027, soit un montant équivalent au niveau des soutiens prévus en 2026.

[1] *Alpha Trains, un loueur de matériel roulant basé au Luxembourg notamment très présent sur le marché allemand de la location de matériel roulant ferroviaire.*

Ces aides comprennent notamment de la « **compensation fret** » qui vise à couvrir le coût de 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 2027. Au total, la compensation fret devrait ainsi représenter **226,4 millions d'euros** en 2027 contre 222,4 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

Outre la compensation fret, les soutiens aux opérateurs de transport ferroviaire de marchandises se composent aussi :

- d'une **aide publique destinée à subventionner l'activité wagon isolé** portée à **100 millions d'euros** par an depuis 2025[1] ;

- d'une **aide à l'exploitation des services de transport combiné**, dite « aide à la pince » qui a été portée à **47 millions d'euros** depuis 2021[2].

À ces dépenses de soutien aux opérateurs de fret ferroviaire peuvent également être ajoutés **les crédits de fonds de l'AFITF spécialement dédiés aux investissements dans les infrastructures de fret** ferroviaire et de transport combiné et qui abondent l'action 30 « Infrastructures ferroviaires ». En 2027, ils doivent être portés à **204 millions d'euros en AE et 98 millions**

[1] *Contre 70 millions d'euros auparavant.*
[2] *Contre 27 millions d'euros auparavant.*

d'euros en CP contre respectivement 120 millions d'euros et 68 millions d'euros en 2026.

3. Si sa subvention n'est pas réévaluée, l'autorité de régulation des transports (ART) pourrait se retrouver à court de trésorerie dans le courant de l'année 2027

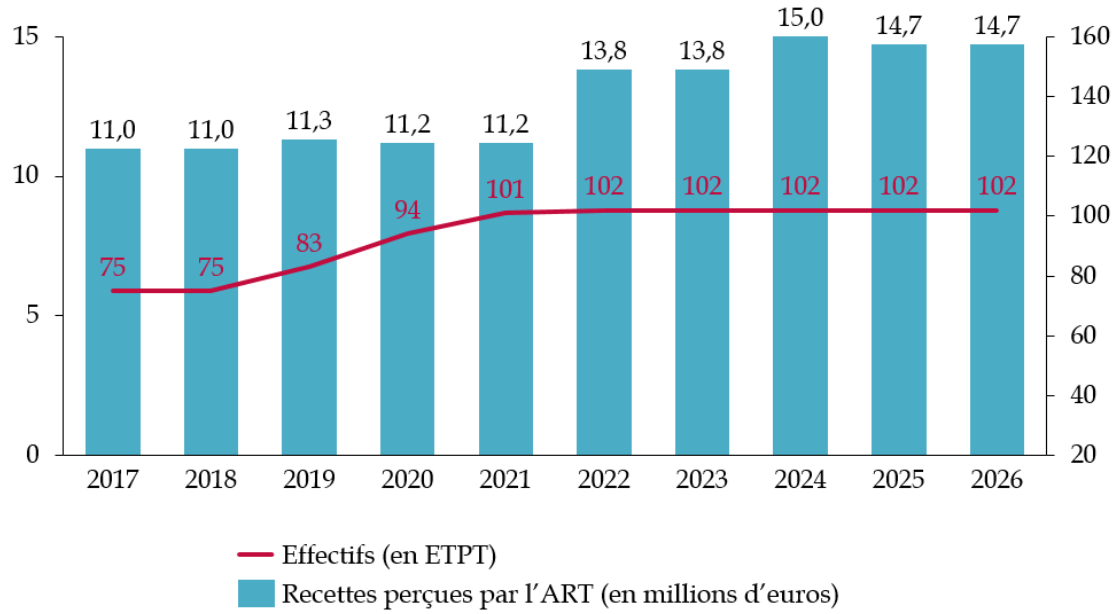
La subvention pour charges de service public (SCSP) annuelle de l'autorité de régulation des transports (ART) est financée par des crédits de l'action 47 « Stratégie, numérique et régulation » du programme 203. **En 2027, le projet de loi de finances (PLF) prévoit de la porter à 17 millions d'euros**. **Selon une interprétation que le rapporteur spécial juge quelque peu biaisée, le projet annuel de performances du programme 203 indique qu'il s'agit d'une augmentation de 2 millions d'euros quand bien même la loi de finances initiale pour 2026 avait fixé le montant de cette subvention à 16 millions d'euros**, soit une hausse prévue en 2027 limitée en réalité à un million d'euros. **Au cours de l'exécution budgétaire 2026, le Gouvernement a en effet décidé de réduire d'un million d'euros la subvention** versée à l'ART pour contribuer aux efforts d'économies transversaux destinés à contenir le dérapage des comptes publics. Aussi, en 2027, en comparaison de la subvention qui sera effectivement perçue en 2026, l'autorité percevrait deux millions d'euros supplémentaires.

Jusqu'en 2019, l'ART était financée par des taxes affectées. Depuis 2020, elle perçoit une subvention. Le montant de cette subvention avait été augmenté en 2022 (de 2,6 millions d'euros), en 2024 (de 1 million d'euros) puis en loi de finances initiale pour 2026 (de 1 million d'euros).

Par ailleurs, **entre 2017 et 2022, les effectifs de l'autorité ont augmenté de 36 %. Alors que l'essentiel du budget annuel de l'ART est constitué de ses charges de personnel, cette évolution n'est pas anodine** pour ses dépenses.

Évolution des effectifs et des recettes perçues[1] par l'ART entre 2019 et 2026

(en ETPT et en millions d'euro)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de l'ART au questionnaire du rapporteur spécial

Depuis 2020, la subvention de l'ART a été systématiquement fixée à un niveau inférieur à ses dépenses, de façon à réduire progressivement un niveau de trésorerie qui avait été jugé excessif à l'époque**. Des prélèvements successifs sur le fonds de roulement** de l'autorité pour un montant cumulé **de 21 millions d'euros** ont ainsi été effectués au cours de cette période.

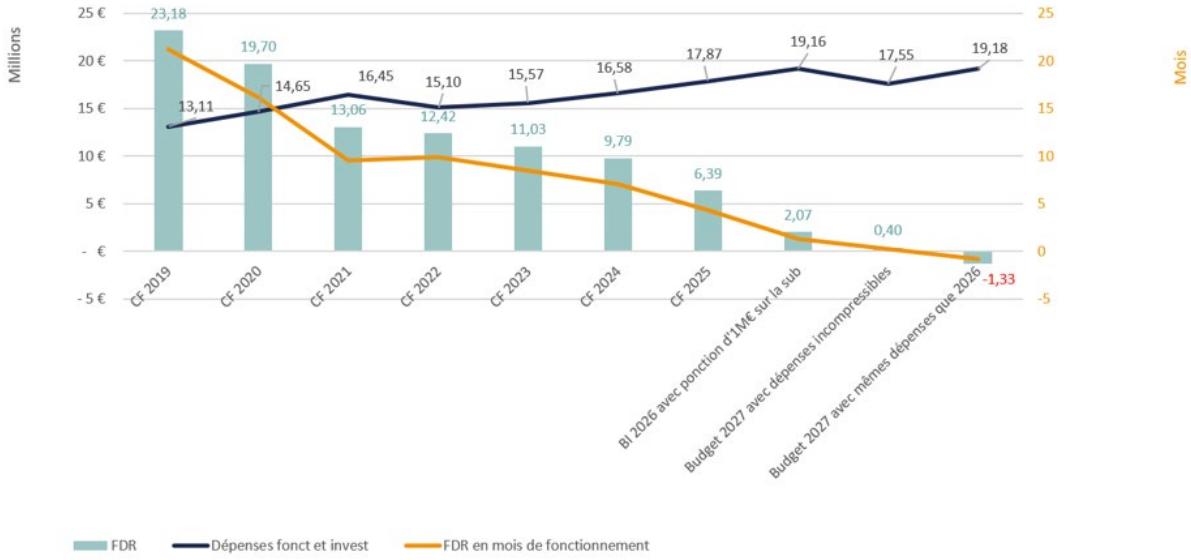
Cependant, **cette logique semble avoir fini par atteindre ses limites**. En effet, désormais, **le fonds de roulement de l'ART est presque épuisé** (il pourrait se limiter à 2 millions d'euros à la fin de l'année 2026) et les projections réalisées par ses services indiquent qu'**avec une subvention de 17 millions d'euros, comme le prévoit le projet de loi de finances, l'ART ne pourrait pas tenir l'ensemble de l'année 2027**. D'après elle, **elle se trouverait alors contrainte de réduire ses effectifs à hauteur d'une dizaine d'ETP ce qui impliquerait nécessairement une réduction du périmètre des missions** qu'elle exerce : « *une réduction d'une telle ampleur, sur la durée, des moyens en effectifs de l'ART ne pourrait être regardée comme un simple ajustement de gestion. Elle impliquerait de revoir le périmètre des missions qui lui sont confiées et appellerait, à ce titre, un arbitrage explicite des pouvoirs publics. Surtout, une telle évolution serait, en particulier dans les secteurs ferroviaire et aéroportuaire, difficilement conciliable avec les exigences du droit européen relatives aux ressources dont doivent*

[1] *Jusqu'en 2019, l'ART était financé par une affectation de fiscalité. Les montants de subventions indiqués dans le graphique sont ceux qui ont été effectivement perçus par l'ART, après déduction, le cas échéant, de la réserve de précaution.*

disposer les autorités de régulation indépendantes pour mener à bien leurs missions »[1].

Évolution du fonds de roulement de l'ART entre 2019 et 2026 et projection en 2027

(en millions d'euros)



Source : réponses de l'ART au questionnaire du rapporteur spécial

Par ailleurs, **à ce jour, les documents budgétaires prévoient une stabilité des effectifs rémunérés de l'ART en 2027 (102 ETPT) incompatible avec une telle perspective**.

Pour ces différentes raisons, **le rapporteur spécial propose un amendement visant à relever d'un million d'euros supplémentaires la subvention de l'ART** de façon notamment à confirmer l'augmentation de deux millions d'euros en 2027 annoncée par le Gouvernement. En effet, d'après les projections de l'ART, **une subvention de 18 millions d'euros lui permettra de passer l'année 2027 sans être à court de trésorerie**.

C. LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS RÉALISE LE GRAND PARIS EXPRESS ET ACCOMPAGNE LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS

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

[1] *Réponses de l'ART au questionnaire du rapporteur spécial.*

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 réalisation.

1. Les dépenses de la SGP devraient se maintenir à 5 milliards d'euros

Après plusieurs réévaluations, depuis octobre 2021 le coût global actualisé du Grand Paris express était estimé à 36,1 milliards d'euros en valeur 2012. Cependant, d'après les informations transmises au rapporteur spécial, à ce jour, le coût à terminaison du projet est évalué à **37,3 milliards d'euros**[1]. En réponse au questionnaire du rapporteur spécial, la DGITM a justifié cette augmentation du coût total du programme par « *l'exposition plus importante des marchés systèmes aux surcoûts en raison notamment des difficultés rencontrées dans la réalisation des essais et le besoin de travaux supplémentaires dans le cadre des marchés d'aménagement visant à corriger des erreurs de conception des maîtrises d'œuvre* ».

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] *Toujours en valeur 2012.*

Le budget de la Société des grands projets de 2018 à 2025

(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**	**4 903**
GPE	*2 119*	*2 508*	*3 041*	*3 178*	*3 507*	*4 355*	*4 834*	*4 715*
Contributions (Ligne 14 entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen, Plan de mobilisation et réseaux existants)	*535*	*486*	*509*	*385*	*118*	*122*	*70*	*187*
Recettes totales (B)	**600**	**702**	**836**	**849**	**893**	**1 044**	**1 497**	**1 235**
Taxes affectées	*566*	*662*	746	764	802	847	898	967
TSBCS (et TASS à partir de 2019)	*382*	*470*	*543*	*614*	*623*	*677*	*732*	*782*
TSE	*117*	*117*	*117*	*73*	*67*	*67*	*67*	*61*
IFER	*67*	*74*	*74*	*69*	*76*	*79*	*84*	*87*
Taxe de séjour	*n.a.*	*1,5*	*12*	*8*	*9*	*24*	*15*	*20*
Ressources propres et autres	*34*	*40*	*90*	*85*	*117*	*197*	*599*	*268*
Emprunts	2 365	3 255	11 000	8 000	1 750	2 000	2 000	1 000

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

En 2026, les dépenses de la SGP devraient représenter 4 846 milliards d'euros, en baisse de 57 millions d'euros par rapport aux dépenses constatées en 2025. 2027 devrait correspondre au pic de dépenses relatives au projet de Grand Paris express. Le montant prévisionnel de dépenses de la SGP en 2027 est aujourd'hui estimé à environ **5 milliards d'euros**.

2. En raison de la réaffectation d'une part du produit de la taxe additionnelle à la taxe de séjour en Île-de-France, aujourd'hui entièrement alloué à Île-de-France mobilités (IDFM), les recettes affectées à la SGP pour le financement du Grand Paris express doivent fortement augmenter en 2027

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 des grands projets (2023-2027)

(en millions d'euros)

Ressources fiscales affectées	Base légale	Rendement réel en 2023	Rendement réel en 2024	Rendement réel en 2025	Prévision pour 2026	Prévision PLF pour 2027[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**	**806**	**824**
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**	**87**	**88**	**90**
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	*Article 1609 G du code général des impôts*	**67**	**67**	**61**	**61**	**67**
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	*Article 1599* quater *C du code général des impôts*	**13**	**14**	**17**	**19**	**19**
Taxe de séjour	*Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales*	**24**	**15**	**20**	**21**	**115**
Total		**802**	**898**	**978**	**995**	**1 115**

Source : commission des finances du Sénat

D'après les plafonds et prévisions de rendement prévus à l'article 42 du présent projet de loi de finances, il apparait que **le montant des taxes affectées à la SGP en 2027 devrait augmenter de façon substantielle** pour atteindre 1 115 millions d'euros.

La raison principale de cette augmentation tient à **l'attribution à la SGP d'une fraction, équivalente à 94,5 millions d'euros, du produit de la taxe additionnelle de 200 % à la taxe de séjour en Île-de-France actuellement exclusivement affecté à Île-de-France-Mobilités** (IDFM).

À l'issue des différentes mises en service de lignes, Île-de-France mobilités (IDFM) est redevable à la SGP de redevances d'infrastructure. En 2027, le montant de cette redevance devrait représenter 11,8 millions d'euros.

Au cœur du modèle de la SGP, le recours précoce à l'endettement a permis d'augmenter la capacité à investir de l'opérateur. La stratégie de financement adoptée par la SGP suppose que celle-ci augmente son niveau

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

d'endettement jusqu'en 2030 avant d'amorcer le remboursement de sa dette à horizon 2071. À la fin du mois de juin 2026, l'encours de dette de la SGP s'élevait à **31,5 milliards d'euros**. La maturité moyenne résiduelle de cette dernière est de 20,5 ans pour un taux d'intérêt moyen de 1,27 %. En 2025, la charge de la dette de la SGP a représenté 380 millions d'euros. Ce faible taux d'intérêt moyen s'explique par le fait que la société avait fait le choix de recourir de façon anticipée à l'emprunt dans une période où les taux étaient très bas.

La SGP détient encore environ 5 milliards d'euros de trésorerie lui permettant de ne pas emprunter à nouveau en 2027. En revanche, elle aura nécessairement à recourir à l'emprunt à compter de 2028. La hausse très importante des taux d'intérêt depuis ses dernières émissions conduira à renchérir le coût de financement du projet et à allonger la durée d'amortissement de la dette de la SGP. Cependant, comme l'a précisé la SGP au rapporteur, *« la forte hausse des taux d'intérêt intervenue fin 2022 - mi 2023 avait déjà été intégrée dans les hypothèses financières de la SGP il y a deux ans. Le taux de financement long terme a été relevé de 4,0 % en 2023 à 4,90 % en 2024 dans les modélisations conformément aux prévisions actualisées de l'agence France trésor (AFT) sur l'obligation assimilable du trésor (OAT) à vingt ans »*[1].

3. Des plafonds d'emplois fixés en lois de finances initiale entachés d'une insincérité manifeste irrespectueuse de la représentation nationale

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.

Cependant, compte-tenu à la fois des différents **retards** pris dans la réalisation du projet ainsi que de la nouvelle mission d'**accompagnement des projets de SERM** confiée à la SGP, **cette trajectoire prévisionnelle de décrue de ses effectifs n'a pas pu se matérialiser**.

Par ailleurs, ces dernières années, **de façon systématique et dans des proportions importantes, la SGP sur-exécute son plafond d'autorisation d'emplois** prévu en loi de finances.

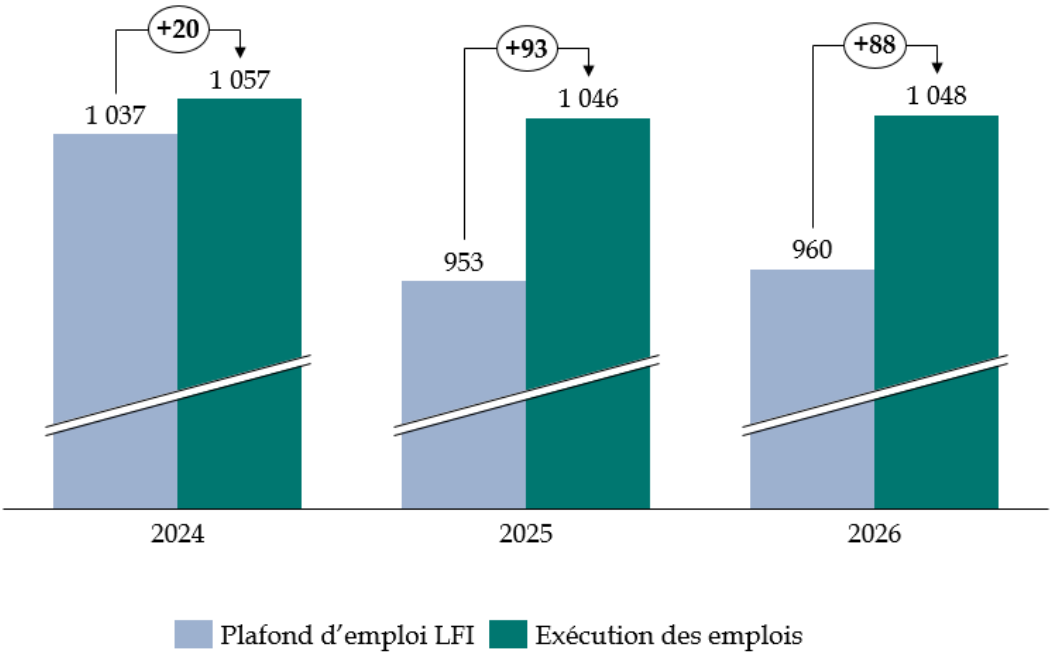
Ainsi, **en cours d'année 2024**, la SGP avait été autorisée à sur-exécuter à hauteur de **25 ETP** le schéma d'emplois qui avait été prévu en loi de finances initiale de l'année. **L'année suivante**, le plafond d'emplois de l'opérateur a dû être relevé de pas moins de **107 ETPT** par la loi de finances de fin de gestion

[1] *Réponses de la SGP au questionnaire du rapporteur spécial.*

pour 2025[1] pour être porté à 1 060 ETPT[2]. Or, la DGITM a informé le rapporteur spécial qu'une situation similaire se produira en 2026. Cette année, **la SGP a ainsi sur-exécuté de 88 ETPT le plafond d'emplois qui lui avait été fixé en loi de finances initiale pour 2026. Le projet de loi de finances de fin de gestion va ainsi proposer au Parlement d'entériner cette nouvelle hausse** de plafond.

Écarts entre les plafonds d'emplois prévus en LFI et les emplois exécutés[3] (2024-2026)

(en ETPT)



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

La SGP considère que son modèle ne se prête pas à l'encadrement de ses effectifs par un système de plafonds d'emplois et estime que les plafonds qui lui sont fixés en début d'exercice sont irréalistes et inapplicables, ce qui l'amène à ne pas les respecter en exécution. **Par conséquent, le législateur vote chaque année, en loi de finances de fin de gestion, une augmentation substantielle** de ce plafond.

La SGP a ainsi indiqué au rapporteur spécial que les écarts constatés entre la prévision et l'exécution des schémas d'emplois « *résultent de difficultés à disposer d'une trajectoire pluriannuelle communément partagée entre la SGP et sa tutelle, laquelle est très dépendante de l'activité opérationnelle de l'établissement sur le Grand Paris Express, variable au fil des exercices et de l'avancement du projet,*

[1] *La loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.*
[2] *Pour une exécution de 1 046 ETPT.*
[3] *Ou l'exécution prévisionnelle pour l'année 2026.*

rendant de fait le pilotage de ses moyens par le biais du plafond d'emplois particulièrement complexe. Aussi, des travaux visant à faire converger les trajectoires d'effectifs de la SGP avec celles projetées par ses tutelles ont été engagés, pour limiter à l'avenir ces écarts d'exécution »[1].

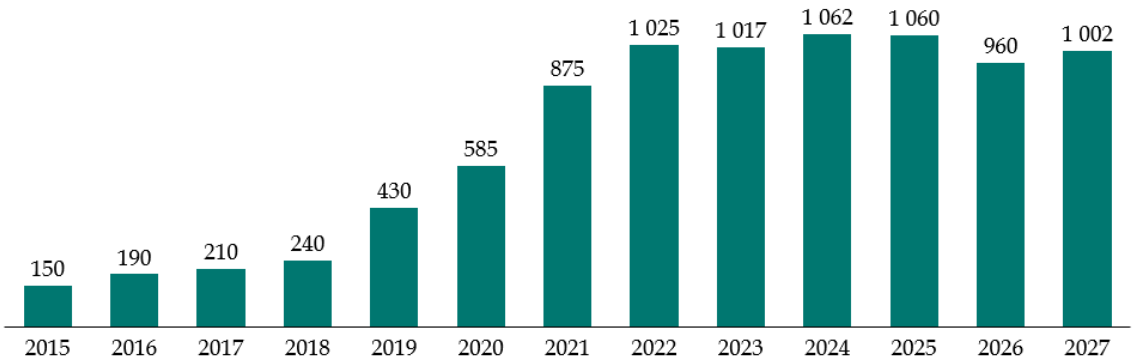
Sans parler du sujet du caractère approprié ou non d'un pilotage des effectifs de la SGP par un plafond d'emplois, une pratique qui concerne l'ensemble des opérateurs de l'État, **la pratique observée ces dernières années est tout sauf satisfaisante**. Elle traduit a minima, aux dires de la SGP, **une insincérité manifeste** du plafond d'emplois prévus en loi de finances initiale. **Cette pratique affecte l'information et l'autorisation parlementaire**. Au terme de l'exécution budgétaire de l'année, dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion, **le Parlement se trouve ainsi systématiquement mis devant le fait accompli, contraint d'entériner une hausse significative du plafond d'emplois de la SGP qui, en pratique, a déjà été appliquée et qu'il n'aurait guère de sens de remettre en cause.**

Le rapporteur spécial estime que cette situation irrespectueuse de la représentation nationale n'a que trop duré et appelle à ce que le Parlement ne soit plus trompé de la sorte. Alors que chaque année l'administration promet que ce défaut de sincérité budgétaire sera corrigé, le rapporteur spécial demande à ce que ces engagements ne soient plus de vains mots.

Le projet de loi de finances **pour 2027** prévoit **un plafond d'emplois de 1 002 ETPT.**

Évolution du plafond d'emplois de la SGP (2015-2027)

(en ETPT)



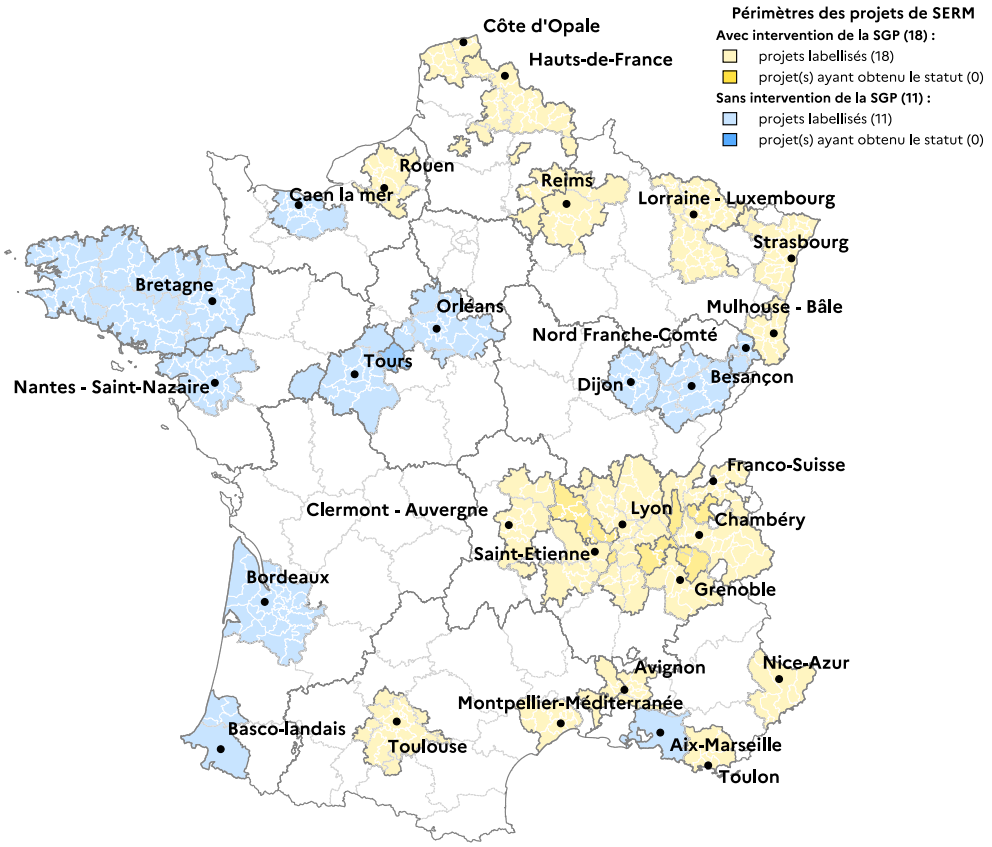
Source : Commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

[1] *Réponses de la SGP au questionnaire du rapporteur spécial.*

4. Le soutien aux projets de SERM mobilise de plus en plus la SGP

À ce jour, **34 territoires** se sont déclarés **intéressés** pour réaliser des SERM et **29 dossiers** ont d'ores et déjà été **labellisés** par le ministre chargé des transports. **19 territoires ont** sollicité l'autorisation du même ministre pour permettre à **la SGP** de participer à l'élaboration des propositions de SERM et **17** d'entre-eux **ont déjà conclu de premières conventions de financement** avec l'établissement.

Les projets de SERM labellisés et les interventions de la SGP en leur faveur



Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les dépenses relatives aux projets de SERM ont notamment vocation à être financées par les **avenants transports 2023-2027 aux CPER**.

À ce jour, **le montant prévisionnel des prestations conventionnées délivrées par la SGP** au titre de la phase de préfiguration des projets de SERM, s'élève à **34,8 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.

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.

En 2026, la SGP consacre environ 50 de ses ETPT, soit 5 % du total de ses effectifs sous plafond, à sa mission d'accompagnement des SERM.

D. EN 2027, LES MOYENS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (VNF) SONT STABLES

1. Après des baisses d'effectifs imprévues en 2025 puis en 2026, les emplois de VNF doivent être stabilisés en 2027, tout comme sa subvention pour charges de service public (SCSP)

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, ainsi que la trajectoire financière qui lui est associée, a pour **principale finalité** d'accélérer **la régénération et la modernisation du réseau fluvial**. Il comporte une trajectoire financière prévisionnelle sur l'ensemble de la période. Il prévoit une augmentation 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, puis à nouveau en 2026.

La stabilisation temporaire des effectifs de VNF était cependant nécessaire pour assurer le déploiement d'un vaste **programme de modernisation du réseau fluvial**. Une fois déployé, ce plan de modernisation doit permettre à l'opérateur de réaliser **des gains de productivité** et de réduire ses effectifs. 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.

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, **les lois de finances pour 2025 avait 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

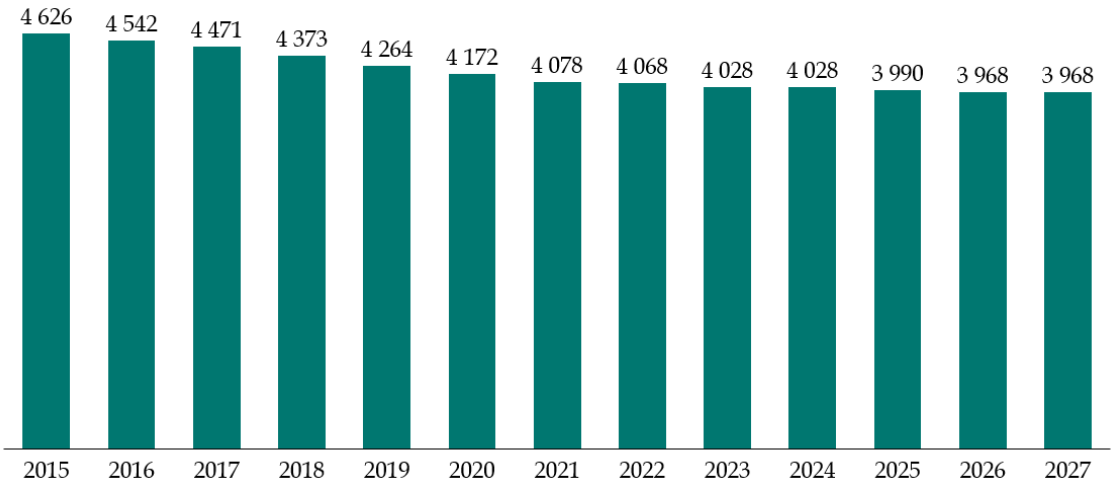
adoptée au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 à l'initiative du Gouvernement.

Dans la copie initiale du projet de loi de finances (PLF) pour 2026 le Gouvernement entendait réduire à nouveau de 40 ETPT les effectifs de l'opérateur. Cependant, **à l'initiative des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, la chambre haute avait voté une stabilisation** des emplois de VNF en 2026 **en contrepartie d'une réduction de 3 millions d'euros de sa SCSP**. **Le texte final** considéré comme adopté après l'usage de la procédure du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution avait finalement prévu **une baisse de 22 ETPT** des emplois de l'opérateur.

Alors que le contrat de performance prévoyait qu'après une phase de stabilisation, les effectifs de l'opérateur soient réduits, à hauteur de 60 ETPT par an, à compter de l'année 2027, le présent projet de loi de finances prévoit, de façon à compenser les diminutions imprévues des années 2025 et 2026 (pour un cumul de 60 ETPT) une stabilisation des effectifs de VNF au cours de l'exercice budgétaire à venir. Cette **stabilisation des effectifs de l'opérateur en 2027 permettrait de revenir dans la trajectoire initialement prévue dans le contrat d'objectifs et de performance**, à savoir un plafond de **3 968 ETPT**.

Évolution du plafond d'emplois de VNF (2015-2027)

(en ETPT)



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

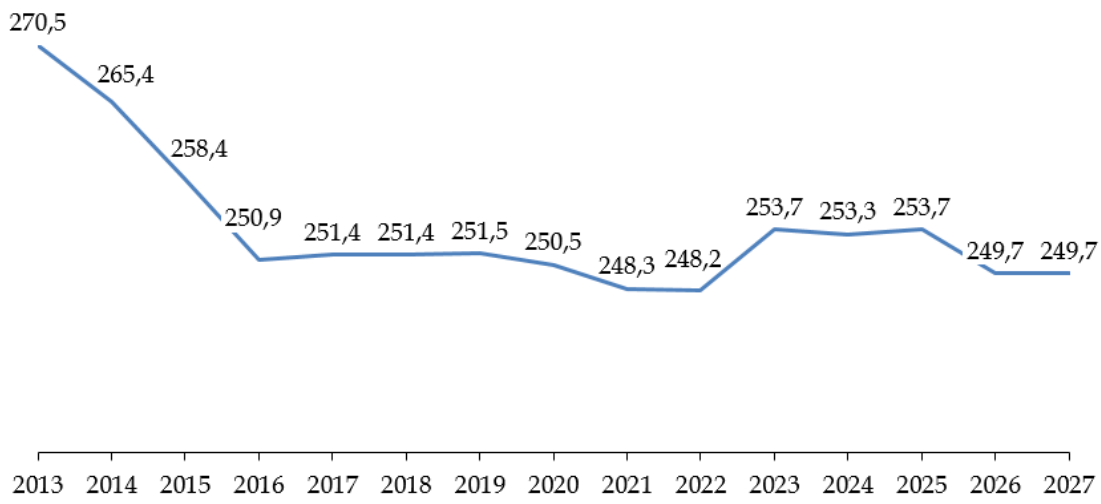
En 2026, les **dépenses de personnel** de VNF devraient représenter 285,6 millions d'euros, soit une augmentation de 4,2 millions d'euros par rapport à 2025, principalement du fait du phénomène de glissement vieillesse technicité (GVT). Le budget prévisionnel 2027 de l'opérateur prévoit à ce stade une légère augmentation de 1,4 million d'euros de ces charges. Elles s'établiraient ainsi à **287 millions d'euros**.

Hors charges de personnel, **les dépenses de fonctionnement** de VNF devraient atteindre 161,5 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 4,6 millions d'euros en un an. En 2027, l'opérateur anticipe une nouvelle hausse légère de ces charges, à hauteur de 2 millions d'euros. Elles représenteraient alors **163,5 millions d'euros**.

Suite à la baisse de 3 millions d'euros résultant des dispositions de la loi de finances pour 2026, **le montant de la SCSP versée par le programme 203 à VNF doit se stabiliser à 249,7 millions d'euros en 2027**.

Évolution de la SCSP de VNF[1]

(en millions d'euros)



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

Alors que son affectation à l'opérateur était auparavant plafonnée, **VNF perçoit, depuis 2026, la totalité du produit de la redevance hydraulique**. Cette source de financement constitue la principale ressource propre du budget de l'opérateur. Les recettes attendues par VNF au titre de cette redevance s'élèvent à **160 millions d'euros** en 2027.

VNF a signalé au rapporteur spécial que **des syndicats et services publics de gestion des eaux et de l'assainissement ont intenté des recours** devant la jurisprudence administrative pour **contester les délibérations tarifaires relatives à la redevance hydraulique**. **Cette situation pourrait**,

[1] *Inscrite en loi de finances initiale.*

selon les développements de ces recours, **conduire à réduire les recettes** effectivement perçues en 2027 par VNF. **Si cette hypothèse venait à se vérifier**, de façon à ne pas fragiliser le budget de l'opérateur, **il serait nécessaire de lever, en fin d'année prochaine, la réserve de précaution appliquée à la subvention** pour charges de service public versée à l'opérateur.

En 2027, VNF attend **76,3 millions d'euros des ressources perçues au titre de l'utilisation du domaine**[1] contre 69,9 millions d'euros en 2026.

En 2027, l'opérateur devrait par ailleurs recevoir **50,6 millions d'euros** en provenance, d'une part **des collectivités territoriales** dans le cadre de la mise en œuvre des CPER **et**, d'autre part, en provenance de **l'Union européenne** (UE) dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

2. Des investissements à hauteur d'environ 300 millions d'euros, conformes à la moyenne observée ces dernières années et au contrat d'objectifs et de performance

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 de l'opérateur. 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** et le contrat d'objectifs et de performance 2027-2032 de VNF prévoit qu'elle soit portée à 213 millions d'euros à compter de 2028.

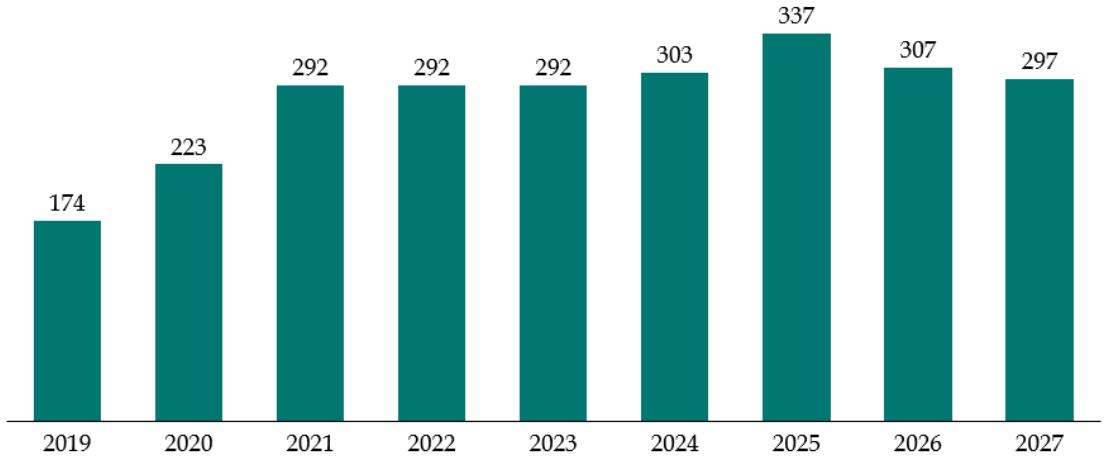
En 2026, les investissements de VNF dans le réseau fluvial devraient finalement représenter 307 millions d'euros, en baisse par rapport à 2025, année au cours de laquelle les investissements de l'opérateur avaient été

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

soutenus par le versement de subventions européennes pour des montants importants. Le budget prévisionnel de l'opérateur prévoit quant à lui d'allouer **297 millions d'euros** aux investissements au cours de l'exercice budgétaire à venir.

Évolution des dépenses d'investissement totales de VNF dans les infrastructures du réseau fluvial (2019-2027)

(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, **un rapport de la Cour des comptes** de février 2025[1] **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

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

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 » avaient confirmé ces constats et recommandé d'augmenter de 200 millions d'euros par an[1] 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.

VNF a confirmé au rapporteur spécial qu'à ce stade, et à condition que l'augmentation de 50 millions d'euros de la dotation de l'AFITF se confirme bien à cet horizon, **il existait un manque de financement des investissements nécessaires à la régénération et à la modernisation du réseau existant à hauteur de 50 millions d'euros en 2028**.

S'agissant des montants nécessaires pour financer des opérations en lien avec la gestion de l'eau, l'environnement et la prévention des risques, le rapporteur spécial a été informé 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.

Malgré ces enjeux de financement à résoudre, et comme le reconnaît l'établissement, *« dans le cadre du PLF 2027, les moyens dont dispose VNF avec la stabilité des effectifs par rapport à 2026, le déplafonnement de la redevance hydraulique et le respect de la trajectoire du contrat d'objectifs et de performance pour la subvention AFITF en investissement constituent des garanties pour l'établissement dans le contexte budgétaire général »*[2].

E. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU TRANSPORT AÉRIEN

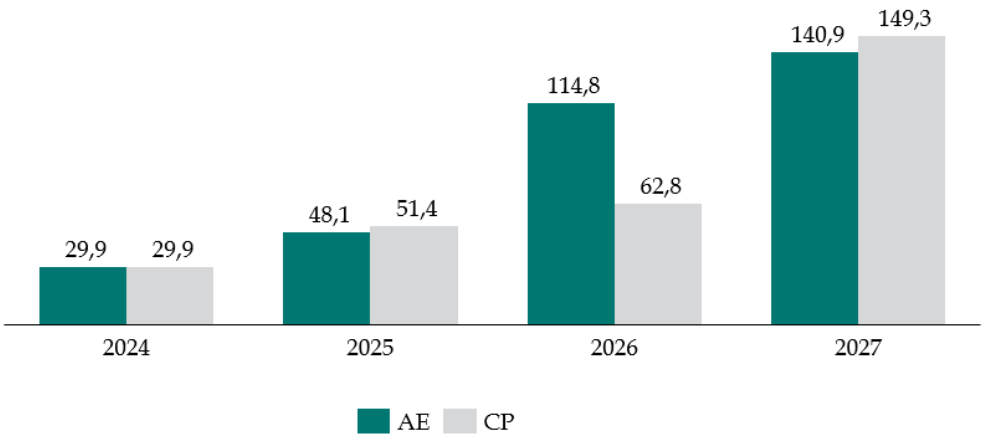
Pour 2026, sur l'**action 52 « Transport aérien »,** les crédits proposés s'établissent à 141 millions d'euros en AE et 149 millions d'euros en CP soit des hausses importantes par rapport aux montants prévus en loi de finances

[1] *En euros constants de 2023.*
[2] *Réponses de VNF au questionnaire du rapporteur spécial.*

pour 2026 qui faisaient déjà suite à des augmentations significatives par rapport à 2025 (voir le graphique ci-après).

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

Ces augmentations s'expliquent principalement par les frais et indemnités liés à des fins ou des renouvellements de concession aéroportuaire en outre-mer.

En 2027, le soutien de l'État aux **lignes aériennes d'aménagement du territoire** (LAT) devrait quant à lui représenter 39,8 millions d'euros de crédits d'AE et **15,1 millions d'euros** de CP (contre 16,7 millions d'euros en 2026). Parmi les crédits d'AE prévus en 2027, 26 millions d'euros correspondent renouvellement des contrats pour la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que des dessertes aériennes à partir de Strasbourg.

L'État finance l'exploitation de six LAT en métropole[1] ainsi que la desserte internationale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il participe également au financement de la desserte européenne de Strasbourg de par son statut de capitale européenne ainsi qu'aux liaisons intérieures en Guyane.

[1] *Les lignes Brest – Ouessant, La Rochelle – Lyon, Poitiers – Lyon, Tarbes – Paris et Pau – Paris étant financée exclusivement par les collectivités locales.*

F. L'AUGMENTATION DES FONDS DE CONCOURS DE L'AFITF POUR LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES

En 2027, comme en 2026, 87,5 millions d'euros de crédits budgétaires (AE=CP) sont prévus au titre de l'**action 43 « Ports »**.

Le soutien de l'État pour l'entretien des accès des grands ports maritimes (GPM), c'est-à-dire les subventions pour leur dragage, représentent 67,5 millions d'euros de cette enveloppe. Les 20 millions d'euros restants sont consacrés à 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 dockers[1].

À ces 87,5 millions d'euros doivent s'ajouter des crédits de **fonds de concours de l'AFITF** visant à financer, d'une part, la contribution de l'État aux volets portuaires des CPER et, d'autre part, des subventions en faveur de certaines opérations portuaires non contractualisées dans les CPER. Ces fonds de concours versés par l'AFITF doivent augmenter en 2027 pour atteindre 71 millions d'euros en AE et 62 millions d'euros en CP contre respectivement 53 millions d'euros et 55 millions d'euros en 2026.

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

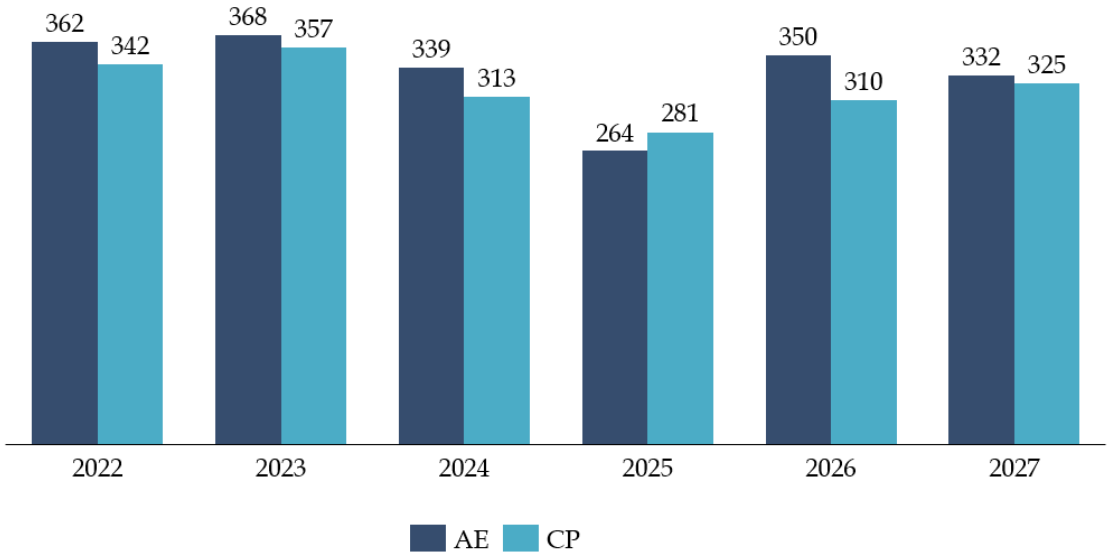
DEUXIÈME PARTIE
PROGRAMME 205 « MER, PÊCHE ET AQUACULTURE »

Le programme 205 « Mer, 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*.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2026, les crédits prévus sur le programme 205 en 2027 sont **en diminution, de 5,3 % pour les AE** dont le montant s'élève à **331,7 millions d'euros** et **en augmentation de 4,9 % pour les CP** qui atteignent **324,8 millions d'euros**.

Évolution des crédits du programme 205 (2022-2027)

(en millions d'euros)



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

Évolution des crédits du programme 205 entre 2025 et 2027

(en millions d'euros)

	Exécution 2025		LFI 2026		PLF 2027		Variation 2027 / 2026	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01- Surveillance et sûreté maritimes	38,2	40,8	32,4	33,8	39,6	40,5	+22,2%	+19,8%
02- Emplois et formation maritimes	32,0	33,4	32,0	32,0	32,4	32,4	+1,3%	+1,3%
03- Innovation et flotte de commerce	90,6	90,4	141,4	101,4	149,1	135,3	+5,4%	+33,4%
04- Action interministérielle de la mer	13,3	24,9	14,5	24,2	10,5	10,5	-27,6%	-56,6%
05- Soutien et système d'information	18,8	15,3	8,5	9,2	10,3	10,2	+21,2%	+10,9%
07- Pêche et aquaculture	70,0	64,5	118,3	91,6	86,9	90,5	-26,5%	-1,2%
08- Planification et économie bleue	1,5	11,6	3,2	17,5	2,8	5,3	-12,5%	-69,7%
Total programme 205	**264,4**	**281,0**	**350,3**	**309,7**	**331,7**	**324,8**	**-5,3%**	**+4,9%**

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

I. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES RELATIVES À LA SURVEILLANCE MARITIME ET À LA FORMATION DES MARINS

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA SURVEILLANCE ET À LA SÛRETÉ MARITIMES, NOTAMMENT POUR FINANCER LE NOUVEAU GUICHET UNIQUE MARITIME ET PORTUAIRE

Les crédits consacrés à la sécurité et à la sûreté maritimes, inscrits sur l'action 01 « Surveillance et sûreté maritimes » sont en augmentation d'environ 20 % en 2027, s'établissant à 39,6 millions d'euros en AE et 40,5 millions d'euros en CP.

Cette augmentation s'explique :

- premièrement, par un simple **effet de périmètre** lié à l'inscription sur cette action, à compter de 2027, **pour 3,7 millions d'euros**, des crédits dits « POLMAR Terre » employés pour financer des moyens de lutte contre la pollution maritime. Jusqu'en 2026, ces crédits étaient suivis sur l'action 04 « Action interministérielle de la mer » de ce même programme 205 ;

- deuxièmement, par **une hausse de 2 millions d'euros des dépenses d'investissement relatives au système du guichet unique maritime et portuaire** (GUMP), constituant l'interface entre le navire et le port pour satisfaire aux obligations déclaratives d'entrée et de sortie du port, qui a été mis en service au premier semestre 2026 ;

- troisièmement, par une **hausse, de 1,3 million d'euros en CP, des dépenses d'investissement relatives à la surveillance du trafic maritime** exercée par le réseau des centres opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)

B. APRÈS UNE BAISSE EN 2026 VISANT À PONCTIONNER LA TRÉSORERIE DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME (ENSM), LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA FORMATION DES MARINS DOIVENT AUGMENTER EN 2027

Les crédits de l'action 02 « Emploi et formations maritimes » du programme 205 sont consacrés à la formation des gens de mer[1] et au développement de l'emploi maritime. 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. **Les crédits** de cette action 02 **avaient significativement augmenté entre 2021 et 2024 pour tenir les engagements du Fontenoy du maritime**. Après une stabilisation en 2025, **ces dépenses avaient diminué d'environ 10 % 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).*

Dans le cadre du « Fontenoy du maritime », l'État avait pris **l'engagement de doubler les promotions d'officiers navigants de la marine marchande** d'ici 2027. Pour atteindre cette cible, **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**. La loi de finances initiale pour 2026 avait traduit sur ce point une inflexion notable avec une réduction de 3 millions d'euros** (- 12 %) justifiée par une volonté de **ponctionner une part de la trésorerie de l'école**.

En apparence, **les crédits prévus en 2027 sur cette action 02 sont presque stables : 32,4 millions d'euros** contre 32,0 millions d'euros.

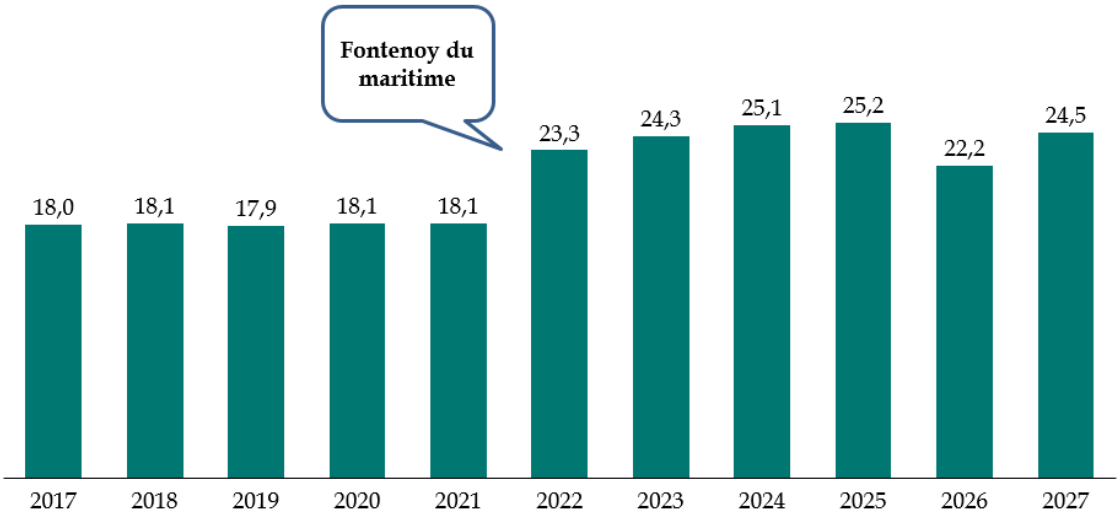
Néanmoins, cette quasi-stabilité cache en réalité **une augmentation de 2 millions d'euros de la SCSP de l'ENSM**, portée à **24,2 millions d'euros**. **Cette hausse vient effacer les deux tiers de la diminution observée en 2026,** permettant à l'ENSM de toucher **un montant de dotation comparable à celui qu'elle avait perçu en 2023**.

En 2027, **le plafond d'emplois de l'ENSM doit** quant à lui **augmenter de 2 ETPT** pour s'établir à 241 ETPT.

Le directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture a indiqué au rapporteur spécial que 420 élèves officiers devraient être formés par l'ENSM en 2026 contre 220 avant le Fontenoy du maritime. Selon lui, l'objectif de doublement des promotions d'officiers navigants de la marine marchande devrait bien être atteint en 2027.

Évolution du montant de la subvention pour charges de service public de l'ENSM (2017-2027)

(en millions d'euros)



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

En parallèle, une simple **mesure de périmètre** doit se traduire par un effet à la **baisse de 2,9 millions d'euros** sur les crédits de l'action 02. Il s'agit du transfert vers le programme support de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », des emplois (92,2 ETPT) et des crédits de personnel associés des lycées professionnels maritimes. Le programme support 217 a en effet pour objet de financer l'ensemble des emplois pérennes couverts par le champ de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Outre cet effet de périmètre, **les subventions versées** par le programme 205 **aux lycées professionnels maritimes doivent être revalorisées de 1,3 million d'euros** en 2027 pour s'établir à 3,7 millions d'euros.

II. UNE HAUSSE DE LA CHARGE RELATIVE AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME ET LA RECONDUCTION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À LA DÉCARBONATION DU SECTEUR MARITIME

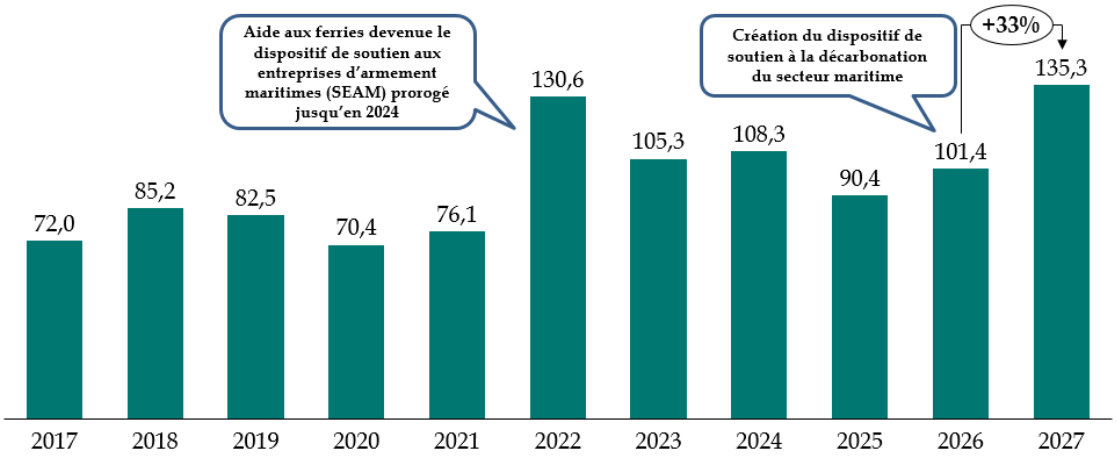
Alors qu'elle était **auparavant essentiellement ciblée sur les compensations des exonérations de charges** sociales bénéficiant aux entreprises de transport maritime, **depuis 2026, l'action 03 « Innovation et flotte de commerce » comporte également un volet dédié au financement d'un nouveau dispositif de soutien à la décarbonation** du transport maritime. **En 2027, les crédits de paiement** prévus sur l'action 03 **doivent augmenter de 34 millions d'euros** (+ 33 %) pour s'établir à **135,3 millions d'euros** dont principalement :

- 101,2 millions d'euros au titre des compensations d'exonérations ;

- 27,4 millions d'euros (et 41,2 millions d'euros de crédits d'autorisations d'engagement) pour financer le dispositif de **soutien à la décarbonation** du secteur maritime.

Évolution des crédits de paiement de l'action 03 (2017-2027)

(en millions d'euros)



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

A. UNE AUGMENTATION DE PRÈS DE 50 % DE LA CHARGE RELATIVE AUX COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES EN FAVEUR DU TRANSPORT MARITIME EN RAISON D'UNE MESURE DE « SINCÉRISATION »

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.

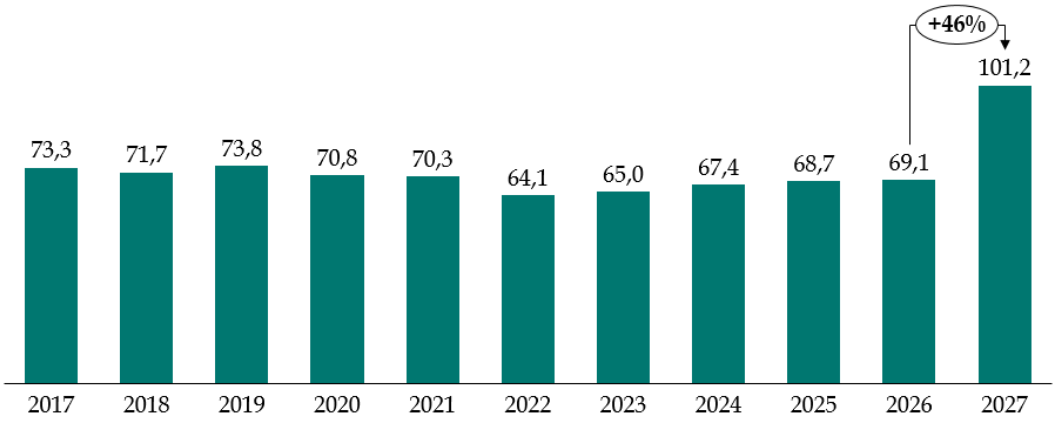
Les crédits portés par cette action ont ainsi principalement vocation à financer les **compensations à l'Établissement national des invalides de la marine** (ENIM), à **l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale** (ACOSS) **et à l'UNEDIC de l'exonération des cotisations sociales patronales** 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 internationale[1].

Les charges relatives à ces compensations devraient très fortement augmenter en 2027, passant de 70,1 millions d'euros à 101,2 millions d'euros, soit une hausse de plus de 30 millions d'euros (+ 44 %).

La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) a indiqué au rapporteur spécial que cette hausse très significative résultait *« d'une mesure de sincérité budgétaire, destinée à réaligner les dotations avec le niveau réel des droits constatés. Les montants inscrits les années précédentes étaient en effet sous-évalués et ne reflétaient pas le coût effectif du dispositif »*[2].

Évolution des crédits consacrés aux compensations d'exonérations de cotisations sociales patronales depuis 2017-2027

(en millions d'euros)



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

[1] *Dispositif prévu à l'article L5553-11 du code des transports.*
[2] *Réponses de la DGAMPA au questionnaire du rapporteur spécial.*

Dans une moindre mesure, l'action 03 finance aussi une **contribution**, estimée à **5,4 millions d'euros** en 2027 (contre 5,6 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).

B. LA RECONDUTION, MAIS AVEC UN MONTANT RÉDUIT, D'UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT À LA DÉCARBONATION DU SECTEUR MARITIME

À la suite d'un engagement pris par l'État dans le cadre du comité interministériel de la mer (CIMER) du mois de mai 2025, **un dispositif de soutien public à la décarbonation du secteur maritime a été créé en 2026**. Ce dispositif, qui passe par des **appels à projets** pilotés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), est financé par des crédits inscrits à l'action 03 du programme 205.

Comme le signale le projet annuel de performances du programme 205, le lancement du premier appel à projet en 2026 a visé à contribuer « *au déploiement de solutions de décarbonation à bord de navires, dans les ports, et au sein des chantiers et équipementiers, mais aussi à soutenir la recherche académique française en la matière* ». **La loi de finances initiale pour 2026 avait prévu de consacrer 70 millions d'euros à ce premier appel à projets**. Cependant, **cette ambition a été réduite de 10 millions d'euros** au cours de l'exécution budgétaire 2026 **pour contribuer au financement des mesures de soutien apportées au secteur de la pêche** particulièrement exposé à la flambée des prix des carburants (voir *infra*).

Le présent projet de loi de finances propose de reconduire en 2027 ce dispositif de soutien **dans une version moins ambitieuse** en matière de concours publics, pour des montants de **41,2 millions d'euros en AE et de 27,4 millions d'euros en CP**.

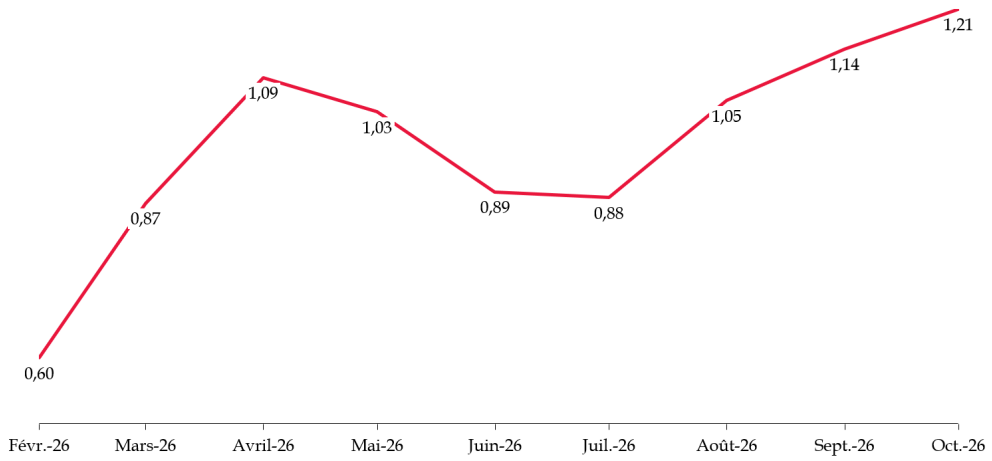
III. LES DÉPENSES RELATIVES À LA PÊCHE SONT MARQUÉES EN 2026 PAR LES AIDES DESTINÉES À COMPENSER UNE PART DE LA FLAMBÉE DES PRIX DU CARBURANT

A. AUCUN CRÉDIT N'EST AUJOURD'HUI PRÉVU POUR RECONDUIRE EN 2027 LES AIDES AUX PÊCHEURS CONFRONTÉS À LA FLAMBÉE DES PRIX DU GAZOLE DE PÊCHE

En raison des répercussions des crises géopolitiques au Moyen-Orient, depuis février 2026, comme l'illustre le graphique ci-après, **le prix du gazole pêche a été plus que multiplié par deux, passant de 60 centimes d'euros par litre à 1,21 euro**.

Évolution du prix du gazole pêche entre février et octobre 2026

(en euros par litre de carburant)



Source : commission des finances du Sénat

Au printemps dernier, le Gouvernement a décidé de soutenir le secteur de la pêche face à ce choc ***via*** **des aides forfaitaires** visant à compenser en partie la hausse du prix des carburants. Ces aides prennent la forme d'une subvention directe basée sur les achats de carburants du bénéficiaire. Elles sont attribuées dans le cadre de guichets successifs opérés par l'Agence de services et des paiement (ASP).

Un décret[1] et un arrêté[2] du 29 mai 2026 avaient fixé les montants d'aide à **20 centimes d'euros par litre en avril et 35 centimes d'euros par litre en mai.** L'enveloppe budgétaire de ces premières aides avait été fixée à

[1] *Décret n° 2026-412 du 29 mai 2026 portant création d'une aide à la trésorerie pour les entreprises de pêche au regard des conséquences du conflit au Moyen-Orient sur le prix des carburants.*
[2] *Arrêté du 29 mai 2026 relatif à la mise en œuvre d'une aide visant au soutien des entreprises de pêche pour faire face à l'augmentation des prix du carburant dans le contexte du conflit au Moyen-Orient*

13 millions d'euros. **Pour les mois de juin à août**, un nouveau décret du 26 septembre 2026[1] a fixé le montant de l'aide à **25 centimes d'euros** par litre pour un montant de **18 millions d'euros**. **Le dispositif a récemment été prorogé jusqu'à la fin de l'année**.

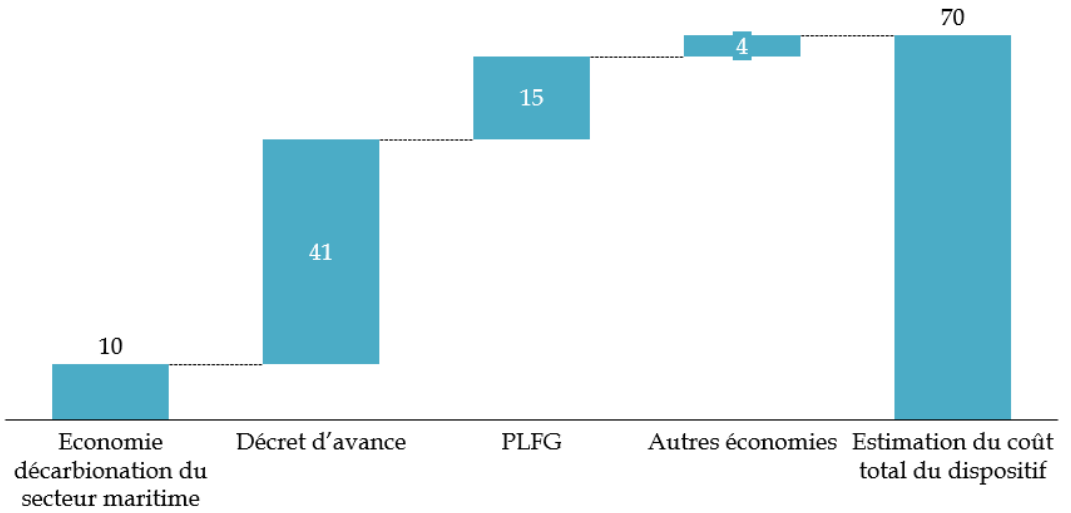
Au total, d'après les éléments communiqués au rapporteur, le dispositif pourrait **coûter environ 70 millions d'euros** pour le budget de l'État.

Il est **financé par le programme 205** au moyen de la **réduction de 10 millions d'euros de l'ambition du dispositif de soutien à la décarbonation du maritime** (voir *supra*), d'une première **ouverture de 41 millions d'euros de crédits par le décret du 14 octobre 2026** portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance[2] et d'une **nouvelle ouverture de crédits de 10 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros en CP prévue par le projet de loi de finances de fin de gestion** (PLFG) pour 2026.

Si l'enveloppe globale de 70 millions d'euros se confirme et à condition que les crédits prévus par le PLFG pour 2026 soient bien approuvés, la DGAMPA a confirmé au rapporteur disposer de suffisamment de crédits sur le programme 205 pour financer le dispositif jusqu'à la fin de l'année.

Financement par le programme 205 du dispositif d'aide au secteur de la pêche mis en œuvre en 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

[1] *Décret n° 2026-898 du 26 septembre 2026 portant création d'une aide à la trésorerie pour les entreprises de pêche sur la période du 1er juin au 31 août 2026 au regard des conséquences du conflit au Moyen-Orient sur le prix des carburants.*

[2] *Décret n° 2026-956 du 14 octobre 2026 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*

Alors qu'aucun signe ne laisse présager une sortie à brève échéance de la crise actuelle des prix des carburants, **la reconduction du dispositif de soutien aux pêcheurs à compter du 1er janvier 2027 n'est à ce jour pas décidée et aucun crédit du programme 205 n'est prévu** en ce sens.

La reconduction de cette mesure **doit être**, dans un premier temps, **autorisée par la Commission européenne**. Alors qu'il semble très vraisemblable que le prix du gazole de pêche reste à un niveau élevé en janvier prochain et que le secteur de la pêche est maintenu dans l'expectative, **le rapporteur spécial estime que le Gouvernement doit obtenir d'urgence cette autorisation** européenne **de façon à pouvoir prévoir dès la loi de finances initiale les crédits nécessaires** et éviter d'avoir à reproduire les ajustements en exécution intervenus en 2026.

B. MOYENNANT UNE BAISSE DES AE RÉSULTANT DE PHÉNOMÈNES EXCEPTIONNELS RELATIFS AU BUDGET 2026, LES CRÉDITS RELATIFS À LA PÊCHE ET À L'AQUACULTURE SONT STABLES

Pour 2027, le présent projet de loi de finances prévoit d'inscrire **86,7 millions d'euros en AE et 90,5 millions d'euros en CP** sur l'action 07 « Pêche et aquaculture » du programme 205. Si le montant de CP inscrit en 2027 est stable par rapport à 2026, **le montant des AE est en diminution de 26,5** %. Cette baisse apparente **s'explique en réalité par un montant de crédits exceptionnellement élevé constaté en 2026** pour financer les contreparties nationales de la France au titre des fonds européens relatifs à la pêche et à l'aquaculture.

Ce montant exceptionnel avait pour origine deux phénomènes ponctuels :

- 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), le fonds qui préexistait au FEAMPA, pour 19 millions d'euros.

Comme les années précédentes, **une fraction des crédits** de l'action 07 du programme de 205 **sert à 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. Comme en 2026, **21 millions d'euros** sont prévus au titre de ces indemnisations en 2027.

TROISIÈME PARTIE
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

La direction générale de l'aviation civile (DGAC), administration centrale de l'État, joue **un triple rôle de prestataire de service**, **de prescripteur de règles** et **de régulateur du transport aérien en France** :

- elle assure les services de la **circulation aérienne** auprès des compagnies aériennes, au moyen de ses centres de contrôle en route et de ses tours de contrôle ;

- elle veille au maintien de **la sécurité** et de **la sûreté** du transport aérien en assurant la surveillance des industriels, des opérateurs et des personnels navigants ;

- elle est **le régulateur économique et social** du secteur aérien (compagnies aériennes, industries aéronautiques et aéroports sous réserve des missions exercées par l'autorité de régulation des transports) ;

- elle lutte contre **les nuisances**, en particulier **sonores** et **atmosphériques**, générées par le transport aérien ;

- elle **élabore et défend les positions de la France** dans les instances internationales qui traitent de l'aviation civile ;

- elle favorise le développement de l'aviation légère.

C'est la mission « Contrôle et exploitation aériens » qui retrace, dans le cadre du présent budget annexe, dit « BACEA », les activités de la DGAC.

I. UN SECTEUR AÉRIEN FRANÇAIS EN GRANDE SOUFFRANCE EN RAISON D'UNE FISCALITÉ PÉNALISANTE ET DE LA FLAMBÉE DES PRIX DU KÉROSÈNE

A. EN FRANCE, UNE DYNAMIQUE DE TRAFIC RALENTIE PAR LA HAUSSE DE LA FISCALITÉ AÉRIENNE ET UN RISQUE D'ATROPHIE STRUCTURELLE DE L'OFFRE ET DES DESSERTES AÉRIENNES

1. Une dynamique de trafic inférieure à la moyenne européenne depuis l'alourdissement significatif de la fiscalité aérienne en 2025

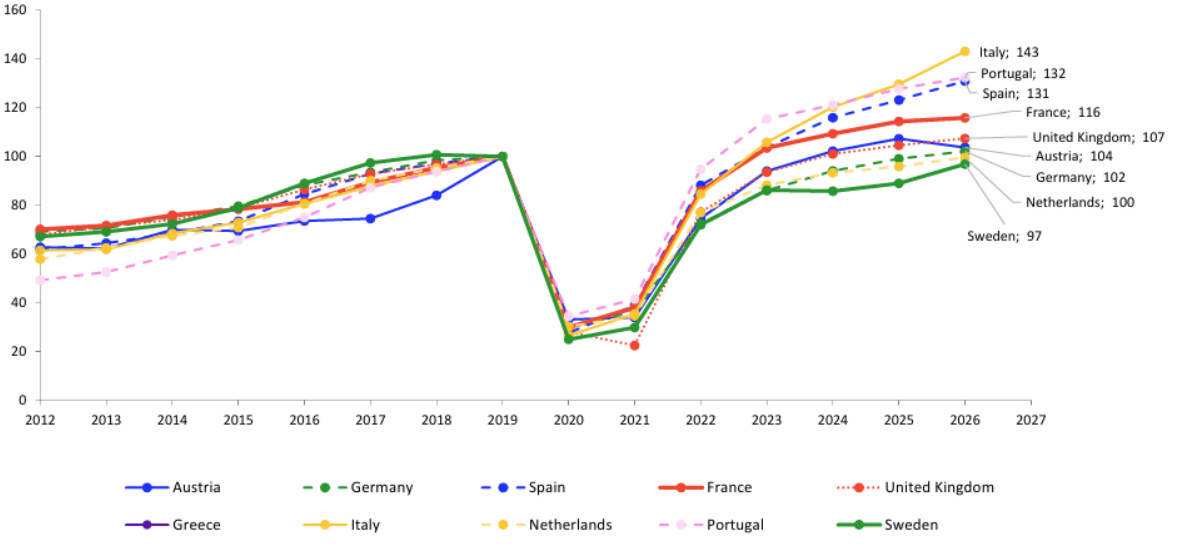
En Europe, depuis la sortie de crise, les évolutions du trafic aérien ont amplifié des signes qui étaient déjà perceptibles avant 2020, à savoir **une croissance très dynamique dans les pays de l'arc méditerranéen et dans l'Europe de l'est** alors que **le trafic ralentit dans les pays de l'Europe du nord**. Ainsi, les pays du sud de l'Europe affichaient-ils en 2025 des niveaux de trafics nettement supérieurs à 2019 (de 19 % à 38 % selon les pays) tandis que les pays d'Europe du nord n'ont toujours pas retrouvé leur niveau de trafic d'avant crise. En Allemagne par exemple, en 2025, le trafic était toujours inférieur de 9 % à celui de 2019.

Jusqu'en 2025, la France se situait dans une situation intermédiaire après avoir retrouvé cette année-là un niveau de trafic supérieur de 4,6 % à 2019. Toutefois, cette dynamique de **croissance s'est brutalement ralentie à partir du deuxième trimestre 2025, très vraisemblablement en lien avec l'augmentation très significative du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passager**, également appelé taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), entrée en vigueur le 1er mars 2025[1].

[1] *Ce constat, fondé sur une analyse de l'évolution du trafic au cours des deuxième et troisième trimestres 2025 avait déjà été établi par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à la fin de l'année 2025 dans le cadre d'un observatoire créé pour évaluer les incidences de la hausse de TSBA de mars 2025.*

Évolution comparative du trafic aérien en Europe (2012-2026)

(en nombre de passager avec une base 100 pour le trafic 2019)



Source : association du transport aérien international (IATA)

Ainsi, d'après la fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM), alors qu'en 2023 la différence de dynamique de trafic entre la France et la moyenne européenne ne représentait qu'un point de pourcentage, l'écart s'est fortement accentué à compter de 2024, ce qui fait dire à cette fédération que, si la France a retrouvé son niveau de trafic de 2019, « *elle n'a pas capté la croissance supplémentaire* » observée chez ses partenaires européens.

Concernant l'année **2026**, d'après les données de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), **la croissance du trafic aérien en France a reculé de 0,8 % au cours du premier semestre et cette baisse s'accentue encore** davantage **au troisième trimestre à - 3,2** %.

En plus d'un ralentissement tendanciel de la croissance, qui marque la fin d'un phénomène de rattrapage post-covid, le premier semestre de 2026 se caractérise, d'après les analyses de la DGAC, par une **forte diminution de la croissance du trafic en lien avec les tensions géopolitiques**. Le trafic global est fortement affecté par la hausse des prix du carburant qui a fait **diminuer la croissance mondiale de 5 % en 2025 à 0,6 % sur le premier semestre de 2026**. Le Moyen-Orient est le plus directement touché puisqu'aussi affecté par les contraintes d'espaces aériens, son trafic a diminué de 23 % au lieu des 7 % d'augmentation prévues en 2025. **En Europe, la croissance est passée de 5 % en 2025 à 4 %**.

Avant le déclenchement du conflit au Moyen-Orient, **la DGAC prévoyait une croissance du trafic aérien en France de 1,7 % en 2026 et en 2027, et de 1,8 % en 2028.** Selon Eurocontrol, de 2023 à 2050, la croissance annuelle du nombre de vols en Europe serait de 1,6 %, et serait moindre en France à 1,2 %.

Par ailleurs, **les tendances globales masquent de grandes disparités** selon les segments de trafic. Ainsi, **le trafic intérieur en France**, reste-t-il à **un niveau inférieur de 21 % à celui de 2019**.

2. Une atrophie structurelle et préoccupante de l'offre aérienne, qui sera difficilement réversible

Au-delà d'un dynamisme de trafic en berne, **un nouveau signal plus préoccupant encore est la baisse de l'offre** aérienne, en nombre de sièges, que l'on observe en France, en particulier depuis 2025, là encore très vraisemblablement en raison de la hausse de la TSBA. Ainsi, d'après la FNAM, **les capacités programmées par les compagnies aériennes en France décrochent très sensiblement par rapport au reste de l'Europe** : *« avec une référence en base 100 en 2019, l'offre moyenne européenne atteint environ 111,0 en 2026 contre 102,1 en France, soit près de 8,9 points d'écart. La DGAC observe qu'à partir du deuxième trimestre 2025, l'offre au départ de France progresse environ trois fois moins vite que dans le reste de l'Europe (+ 1,4 % contre + 4,7 % au deuxième trimestre ; + 1,2 % contre + 4,1 % au troisième trimestre)*[1] ».

Cette évolution est inquiétante car **si la baisse de trafic peut être réversible, la réduction de l'offre aérienne l'est beaucoup plus difficilement** et s'apparente davantage à **une atrophie structurelle** du secteur. C'est notamment ce que souligne la FNAM : *« un écart de trafic peut provenir d'une variation temporaire du remplissage, de la demande ou du mix de clientèle. Un écart d'offre traduit, lui, la manière dont les compagnies choisissent d'allouer une ressource rare et mobile (leurs avions) entre différents marchés. (…) Lorsqu'une compagnie réduit une fréquence, une ligne ou un avion basé, le décrochage devient plus structure : la capacité est réallouée vers des marchés jugés plus rentables* ». Or, « *plus ce phénomène dure, plus il devient coûteux à inverser : réouvrir une base, rétablir une fréquence ou replacer un avion sur un marché suppose que les conditions économiques redeviennent suffisamment attractives face aux alternatives disponibles* »[2].

Ce spectre de l'érosion structurelle de l'offre de transport aérien en France **menace en premier lieu les petits aéroports et les liaisons intérieures**, fragilisant la desserte aérienne des territoires. En effet, dans un contexte de pénuries d'avions, les compagnies aériennes, notamment les compagnies à bas coûts qui sont aujourd'hui essentiellement celles qui desservent les lignes intérieures, sont incitées à déplacer leurs avions sur les lignes les plus rentables, notamment dans le sud de l'Europe. Ce phénomène touche tout particulièrement les petits aéroports de province dont certains ont vu leur trafic s'effondrer. **La hausse de TSBA a particulièrement dégradé la compétitivité de ces petits aéroports** régionaux.

---

[1] *Réponses de la FNAM au questionnaire du rapporteur spécial.*
[2] *Réponses de la FNAM au questionnaire du rapporteur spécial.*

Certains de ces aéroports se trouvent ainsi dans une situation particulièrement inquiétante. La baisse, parfois extrêmement sensible, de leur trafic depuis la crise sanitaire et l'érosion de la base taxable qui en résulte se traduit notamment par **un déséquilibre croissant du financement de leurs missions de sûreté et de sécurité**. En effet, **en théorie, le coût de ces missions est aujourd'hui financé par une taxe, le tarif de sûreté et de sécurité** (T2S), qui constitue l'une des composantes de la taxe sur le transport aérien de passagers. Si ce modèle de financement tendait à s'équilibrer dans la période antérieure à la crise sanitaire, la chute du trafic et de l'offre aérienne constatée sur certains petits aéroports de province conduit à **une situation devenant de plus en plus inextricable**. Par ailleurs, cette situation est **aggravée par le remboursement des 750 millions d'euros d'avances versées par l'État** à ces aéroports au cœur de la crise sanitaire pour compenser l'effondrement du rendement du T2S.

Aujourd'hui, **ces petits aéroports ne parviennent d'ores et déjà pas à couvrir leurs dépenses courantes de sûreté et de sécurité. Certains pourraient ainsi ne pas être en mesure d'honorer les échéances de remboursement des avances** versées par l'État.

Dans ce contexte, **l'article 21** du projet de loi de finances pour 2027 prévoit, comme cela a déjà été fait à plusieurs reprises ces dernières années, de **relever de 2 euros le plafond du T2S pour ces petits aéroports** de province, dans la perspective de leur permettre de dégager davantage de recettes pour financer leurs dépenses de sûreté et de sécurité.

Cependant, compte-tenu du défaut d'attractivité et de compétitivité dont souffre déjà ces aéroports, notamment du fait des dernières hausses de fiscalité, **cette évolution pourrait en réalité avoir un effet contraire, en conduisant à de nouvelles baisses de l'activité** de ces aéroports (en termes de trafic comme d'offre aérienne) **et en détruisant encore un peu plus l'assiette du T2S.**

L'union des aéroports français (UAF) a confirmé au rapporteur spécial que le trafic des petits aéroports de province « *repose largement sur des liaisons exploitées par des compagnies à bas coûts, dont l'équilibre économique est particulièrement sensible aux taxes et redevances. Selon l'UAF, le relèvement du plafond du tarif de sûreté et de sécurité (T2S) pour ces aéroports risquerait de dégrader la rentabilité de ces lignes et d'inciter les compagnies à réduire leurs fréquences, à supprimer des liaisons ou à redéployer leurs capacités vers d'autres marchés européens* »[1].

Dans ce contexte, **ces aéroports**, dont les positions ont été relayées par l'UAF auprès du rapporteur spécial, **s'opposent à la hausse de 2 euros de leur plafond de T2S** et préfèrent privilégier des négociations de lignes de trésoreries avec leurs banques. Par ailleurs, **à défaut d'une conversion en subventions des avances remboursables versées à ces aéroports, l'UAF**

[1] *Réponses de l'UAF au questionnaire du rapporteur spécial.*

demande à l'État d'instaurer un moratoire de leur remboursement pour les aéroports les plus en difficulté. **Le rapporteur spécial considère que ce moratoire doit impérativement être mis en œuvre.**

B. LA FLAMBÉE DES PRIX DU KÉROSÈNE AFFAIBLIT ENCORE DAVANTAGE UN SECTEUR DÉJÀ FRAGILISÉ

Suite aux crises géopolitiques au Moyen-Orient, **le prix moyen du kérosène en Europe a doublé sur les sept derniers mois**, entraînant **des conséquences très lourdes sur la situation financière des compagnies** et du secteur aérien en général. D'après la FNAM[1], *« le kérosène qui représentait 25 % des coûts en moyenne des compagnies aériennes peut représenter aujourd'hui jusqu'à 45 % »*. Le prix du kérosène en Europe du Nord-Ouest est passé de 750 dollars la tonne ($/t) avant la crise à un pic à 1 700 $/t début avril 2026, puis s'est stabilisé autour de 1 600 $/t depuis.

La FNAM note *« une capacité très limitée à répercuter la hausse des prix du kérosène dans le prix des billets d'avions. »* En effet, à ce jour, **les compagnies ont principalement fait peser cette hausse sur leurs marges** puisque l'indice des prix du transport aérien de passagers (IPTAP) suivi par la DGAC montre une hausse des tarifs de + 2,2 % seulement sur les deux premiers trimestres de 2026, bien inférieure à la hausse de leurs coûts[2].

Si certaines compagnies ont pu être partiellement « immunisée » de cette crise en raison de leurs politiques de couverture à terme sur le prix du kérosène[3], cet effet s'amenuise progressivement et aura disparu en 2027. D'après la FNAM, cette situation emporte **des conséquences extrêmement graves et préoccupantes pour la situation financière et la compétitivité des compagnies, certaines voyant leur viabilité menacée à court terme**. Pour répondre à cette situation, la FNAM demande notamment que l'État mette en œuvre un suivi régulier des approvisionnements en kérosène et soulage la trésorerie des compagnies en accordant des délais de paiement pour des cotisations sociales et créances fiscales.

---

[1] *Dans ses réponses au questionnaire du rapporteur spécial.*

[2] *Cette hausse a essentiellement pesé sur les tarifs des long-courriers (+ 5,1 %) et semble avoir très peu affecté les tarifs du réseau intérieur ou des vols moyen-courriers. Concernant l'Outre-mer, les prix des billets vers l'hexagone ont fortement augmenté de 4,7 % sur la même période tandis que les prix vers les départements et régions d'outre-mer (DROM) ont augmenté de 2,2 %.*

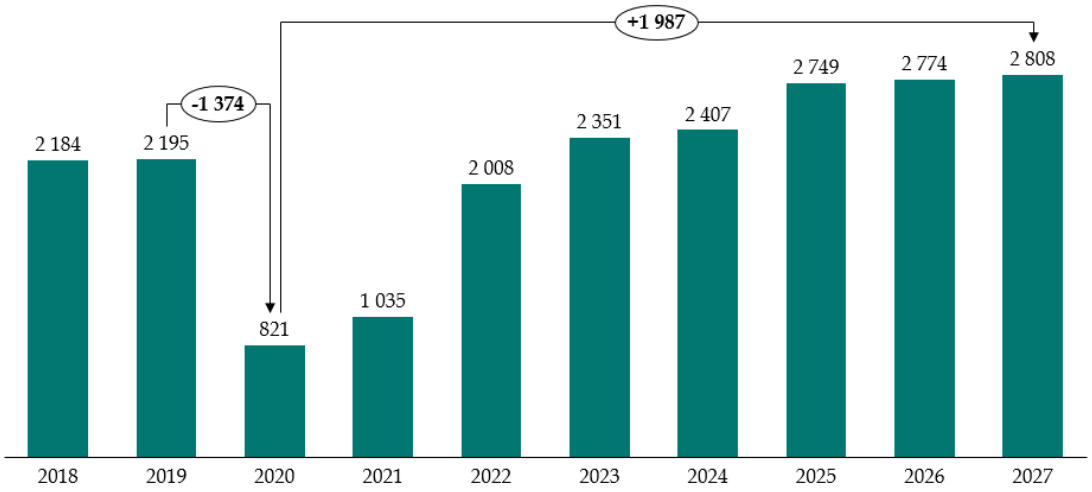
[3] *Par lesquelles des compagnies ont sécurisé à l'avance, avant le déclenchement de la crise, un prix d'achat fixe pour une partie de leurs achats de kérosène.*

II. PORTÉES PAR LE DYNAMISME DES REDEVANCES DE LA NAVIGATION AÉRIENNE, LES RECETTES D'EXPLOITATION DU BACEA CONTINUENT D'AUGMENTER

Depuis la crise sanitaire et la reprise progressive du trafic, bien qu'hétérogène, le montant des recettes d'exploitation du BACEA, principalement composée des redevances de la navigation aérienne payées par les compagnies et du produit du tarif de l'aviation civil, lui aussi supporté par les compagnies aériennes, augmente. Depuis 2023, il a même dépassé son niveau de 2019. En 2027, ce montant devrait à nouveau progresser. Les prévisions du projet de loi de finances[1] indiquent ainsi un montant de 2,8 milliards d'euros pour l'exercice à venir.

Variation des recettes d'exploitation du BACEA entre 2018 et 2027

(en millions d'euros)



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

En 2026, comme cela avait déjà été le cas en 2025, les recettes d'exploitation effectivement perçues par le BACEA devraient dépasser le niveau qui avait été prévu en loi de finances initiale en raison d'un trafic de survol plus important qu'anticipé. Ainsi, d'après les estimations les plus récentes, **les recettes provenant des redevances de la navigation aérienne devraient excéder de près de 40 millions d'euros la prévision initiale**.

[1] *Réalisées sur la base du scénario de trafic médian publié par Eurocontrol, avec une dynamique de trafic prévisionnelle fixée à 106 % du trafic de 2019.*

Évolution des recettes d'exploitation du BACEA 2023-2027

(en millions d'euros)

Recettes (M€)	Exécution 2023	Exécution 2024	Exécution 2025	Prévisions actualisées 2026	PLF 2027	Variations 2027 / 2026
Redevances de navigation aériennes	1 754,1	1 892,9	2 155,2	2 217,0	2 184,6	+0,3%
Redevances de surveillance et de certification	26,7	30,7	28,8	30,0	30,5	+1,7%
Tarif de l'aviation civile	484,6	542,7	555,5	545,5	568,1	+4,1%
Autres recettes	85,6	65,2	45,5	20,0	24,4	+22%
Total recettes exploitation	**2 351,0**	**2 531,5**	**2 785,0**	**2 774,1**	**2 807,6**	**+1,2%**

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

Dans un rapport d'information relatif à la performance du contrôle aérien qu'il a présenté en juin 2026[1], **le rapporteur spécial a manifesté son interrogation au sujet du caractère récurent de ces écarts** entre la prévision et la réalité du trafic observé. Il indiquait notamment que *« si une part d'incertitude inhérente à ce type d'exercice ne peut être entièrement évitée, il a néanmoins la conviction que des méthodes d'analyses plus fines pourraient permettre à la DSNA de mieux anticiper la demande de contrôle »*. Cette conviction se fonde notamment sur certains déplacements dans des centres de contrôle de la navigation aérienne en France qui lui ont permis de constater que certains d'entre eux commençaient à développer **des méthodes de projection du trafic d'une année sur l'autre beaucoup plus précis** que les prévisions globales proposées par Eurocontrol. **Aussi, le rapporteur spécial a-t-il recommandé dans ce rapport de généraliser ces outils de prévision plus affinés**.

A. EN 2027, LES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE DEVRAIENT RAPPORTER ENVIRON 2,2 MILLIARDS D'EUROS AU BACEA

Les redevances de navigation aérienne regroupent la redevance de route (RR), la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) et les redevances de navigation aérienne outre-mer, la redevance océanique (ROC) et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer (RSTCA-OM). L'évolution de leurs recettes est déterminée par celle des tarifs des taux unitaires prévus dans les plans nationaux validés par la commission européenne relatifs aux périodes de

[1] *Rapport d'information n° 785 (2025-2026), fait par Vincent Capo-Canellas, au nom de la commission des finances sur les points de blocage de la performance de la direction des services de la navigation aérienne et les moyens de les surmonter, juin 2026.*

référence dites « RP » et pris en application des règlements Ciel unique II, ainsi que des prévisions de trafic (voir *infra*).

Pour l'année 2027, le projet annuel de performances du BACEA évalue le rendement total des redevances de navigation aérienne à près de **2 185 millions d'euros**, soit **un montant en légère diminution par rapport aux recettes attendues en 2026** (2 217 millions d'euros), elles-mêmes supérieures de 38 millions d'euros par rapport à la prévision initiale, mais en hausse de 1,4 % par rapport aux sommes effectivement perçues en 2025.

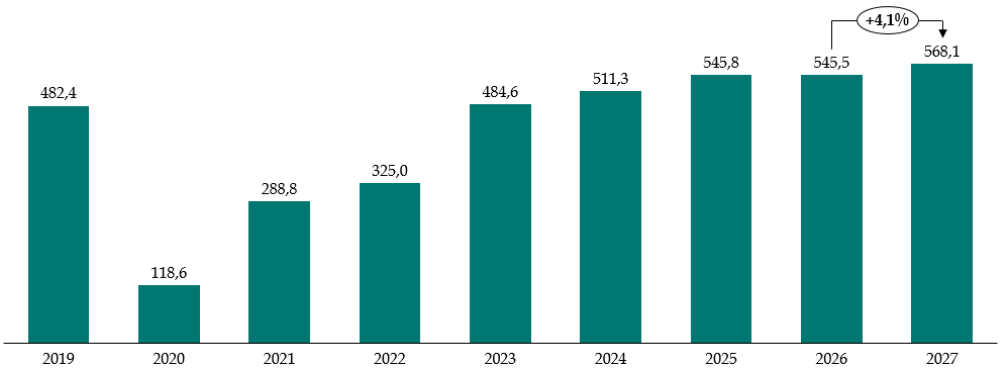
Dans le cadre du système européen de régulation de la performance des services de navigation aérienne articulé autour des périodes de références dites « RP », les taux unitaires des redevances aéronautiques des États européens sont construits sur des hypothèses de coûts et de trafics fixées pour plusieurs années. D'après les éléments communiqués au rapporteur, **les taux unitaires de redevances devraient diminuer en 2027**.

B. LE PROJET DE LOI PRÉVOIT QU'EN 2027, L'AFFECTATION AU BACEA DES RECETTES DU TARIF DE L'AVIATION CIVILE SOIENT PLAFONNÉES AU NIVEAU DU RENDEMENT PRÉVISIONNEL DE CETTE TAXE

D'après les estimations indiquées dans le projet annuel de performances du BACEA, le rendement du tarif de l'aviation civile devrait augmenter de 4,2 % pour s'établir à **568,1 millions d'euros** en 2027. **L'article 44** du présent projet de loi de finances prévoit, pour l'exercice 2027, de **plafonner à ce montant l'affectation au BACEA** du produit de cette taxe. Si, en raison d'un trafic plus dynamique qu'anticipé ou d'une inflation plus forte que prévue, le rendement de cette imposition venait à dépasser ce montant, l'excédent serait alors versé au budget général de l'État.

Évolution des recettes issues du tarif de l'aviation civile depuis 2019

(en millions d'euros)



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

III. LES DÉPENSES DU BACEA ET LES EFFECTIFS DES AIGUILLEURS DU CIEL AUGMENTENT POUR QUE LE CONTRÔLE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE EN FRANCE RETROUVE UN NIVEAU DE PERFORMANCE ACCEPTABLE

A. PORTÉES PAR LES INVESTISSEMENTS DE LA DIRECTION DES SERVICES DE LA NAVIGATION AÉRIENNE (DSNA) ET LES CHARGES DE PERSONNEL RELATIVES AU CONTRÔLE AÉRIEN, LES DÉPENSES DU BACEA AUGMENTENT

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) se compose de trois programmes pour des crédits prévus en 2027 à hauteur de **2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP),** soit **des augmentations** respectives significatives **de 4,9 % (+ 126 millions d'euros) et de 8,2 % (+ 198 millions d'euros)** par rapport aux montants inscrits en loi de finances pour 2026.

Évolution des crédits du BACEA entre 2026 et 2027

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2026	PLF 2027	Variation 2027/2026 (en %)
612 « Navigation aérienne »	AE	785,3	801,6	+2,1%
	CP	681,4	765,7	+12,4%
613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »	AE	1 712,3	1 810,7	+5,7%
	CP	1 697,6	1 804,2	+6,3%
614 « Transports aériens, surveillance et certification »	AE	47,9	59,0	+23,2%
	CP	46,5	53,5	+15,1%
Total	**AE**	**2 545,5**	**2 671,3**	**+4,9%**
	CP	**2 425,5**	**2 623,4**	**+8,2%**

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

Les crédits du **programme 612** « Navigation aérienne » sont principalement consacrés aux dépenses d'investissements de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Après avoir déjà fortement augmentés en 2026, **les crédits du programme 612 doivent encore progresser de manière dynamique** en 2027 : de 2,1 % pour les AE, dont le montant est

fixé à 802 millions d'euros, et de 12,4 % pour les CP, dont le montant représente 766 millions d'euros.

Le **programme 613** « Soutien aux prestations de l'aviation civile » consacre ses crédits au financement des fonctions supports de la DGAC. Le **montant des CP** prévus en 2027 sur ce programme **augmente de 6,3 % (+ 107 millions d'euros) par rapport à 2026 pour s'établir à 1 804 millions d'euros**.

Les crédits du **programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »** servent à financer les missions exercées par la DGAC dans les domaines de la régulation économique, du développement durable et du respect par l'ensemble des acteurs des règles qui leur sont applicables, notamment en termes de sécurité et de sûreté. Ils représentent en 2027 59 millions d'euros en AE et 54 millions d'euros en CP.

B. DES CHARGES DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS EN HAUSSE DANS L'OBJECTIF DE RÉSORBER L'INSUFFISANCE DE PERFORMANCE DU CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS

1. Comme l'avait recommandé le rapporteur spécial en juin dernier, les recrutements de nouveaux contrôleurs doivent être portés à 200 ETP dès 2027

Après des réductions d'effectifs pendant la crise, le solde annuel des créations d'emplois à la DGAC est positif depuis 2024. Cette situation s'explique par le **besoin de recruter rapidement de nouveaux contrôleurs** afin de faire face à la **reprise du trafic** aérien et à la perspective d'une **vague importante de départ à la retraite** à l'horizon de la fin de la décennie. L'anticipation de cette vague de départs à la retraite est d'autant plus nécessaire que **la formation d'un contrôleur s'étend sur une période de cinq années**.

En 2026, comme prévu par la loi de finances initiale, **les effectifs du BACEA devraient augmenter de 78 ETP**. Pour les seuls ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), c'est-à-dire les contrôleurs aériens, l'augmentation doit représenter 110 ETP.

En 2027, à l'échelle du BACEA, le présent projet de loi de finances prévoit un **schéma d'emploi positif** à hauteur de **110 ETP** pour le BACEA. Ce schéma d'emploi positif et en augmentation vise principalement à **accélérer le recrutement de nouveaux contrôleurs aériens**. En 2027, à la faveur de **200 recrutements de nouveaux ICNA** anticipés, l'augmentation de leurs effectifs devrait ainsi représenter **139 ETP**.

Détail du schéma d'emplois 2027 de la DGAC

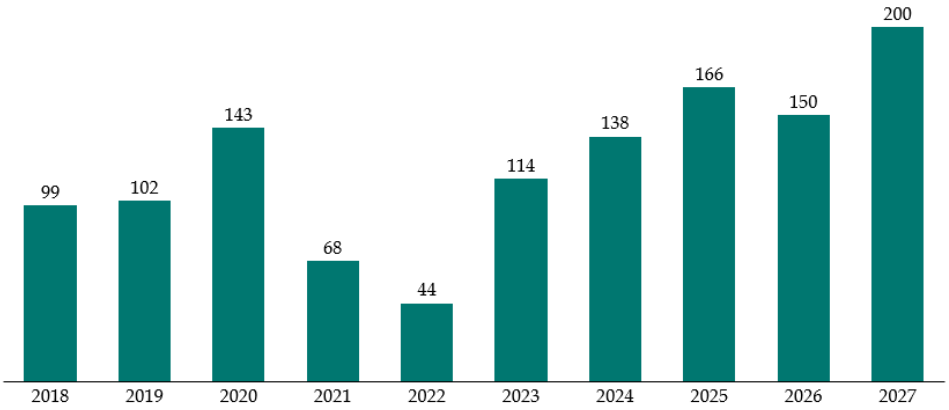
(en ETP)

	Schéma d'emploi
Administratifs/cadres	*-18*
ICNA	*+139*
IESSA-TSEEAC	*-5*
Ouvriers	*-6*
Total	***+110***

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

200 nouveaux ICNA doivent ainsi être formés à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) en 2027. L'essentiel de ces nouveaux contrôleurs seront issus d'un recrutement *via* le concours externe. D'autres seront issus de modalités de promotion interne et la DGAC entend également essayer de recruter des contrôleurs déjà licenciés ailleurs en Europe. Le graphique ci-après illustre l'augmentation récente des promotions de nouveaux contrôleurs formés à l'ENAC.

Évolution du nombre d'entrées annuelles de nouveaux ICNA (2018-2027)

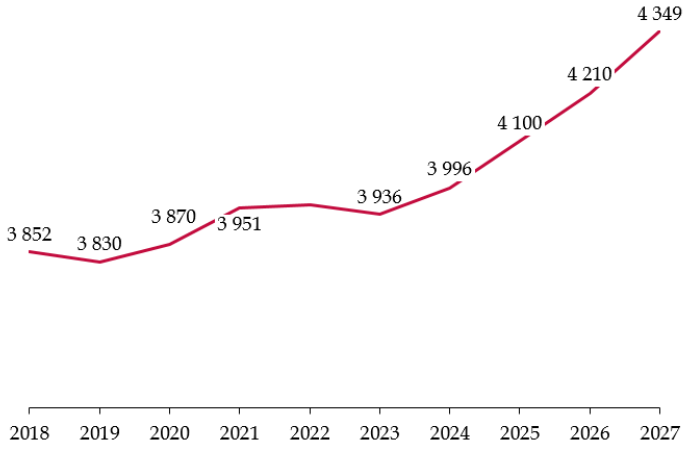


Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Grâce à ces nouveaux recrutements, **supérieurs de 40 ETP en 2027 à la trajectoire prévue par le dernier protocole social** de la DGAC, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) devrait pouvoir compter sur un effectif de **4 349 ICNA en 2027**.

Évolution des effectifs d'ICNA (2018-2027)

(en nombre d'ICNA)

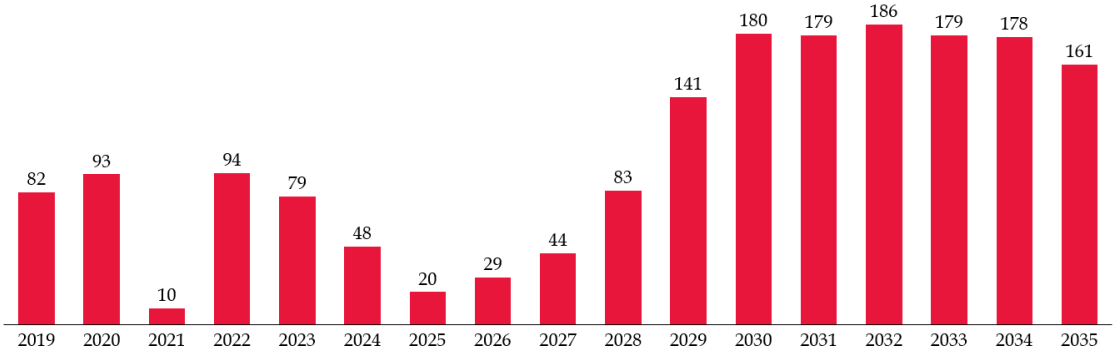


Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Cette **augmentation** des recrutements de contrôleurs aériens est **indispensable pour pallier une vague importante de départs à la retraite** qui doit intervenir en fin de décennie ainsi que pour répondre à l'enjeu capacitaire lié au développement du trafic aérien, en particulier s'agissant du survol du territoire national, et alors que, comme l'a souligné le rapporteur spécial dans son rapport d'information de juin 2026 précité, **les services du contrôle aérien en France sont d'ores et déjà en situation de sous-effectif**.

Comme l'illustre le graphique ci-après, **entre 2029 et 2035**, la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) anticipe **le départ à la retraite d'environ 1 200 contrôleurs soit 30** % du total des effectifs.

Nombre de départs à la retraite annuels de contrôleurs aériens (2019-2035)



Source : commission des finances, d'après les réponses de la DGAC au questionnaire du rapporteur

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026 comme dans son rapport d'information de juin 2026 précité, le rapporteur spécial avait exprimé sa préoccupation quant à l'installation d'une situation de déficit

chronique des capacités de contrôle aérien en France et ses répercussions sur les retards de vol causés par celui-ci.

Ses inquiétudes ont été renforcées par **l'analyse d'Eurocontrol** qui lui a signalé qu'en tenant compte de l'organisation actuelle du contrôle aérien en France et de la trajectoire pluriannuelle de recrutements qui était encore envisagée en début d'année 2026, il anticipait **une dégradation importante et continue de la performance du contrôle aérien français dans les années à venir au point que celui-ci pourrait devenir un point de blocage majeur** de la circulation dans le ciel européen. Sans évolutions significatives, Eurocontrol estimait qu'à l'horizon 2030, le contrôle aérien français ne serait plus en mesure d'écouler l'ensemble du trafic aérien et qu'une part des vols serait structurellement annulée. Des programmes de détournements des flux aériens destinés à contourner les secteurs de contrôle français devront également être appliqués de façon systématique et massive. À cet horizon, **le retard moyen par vol** généré par la DSNA **pourrait exploser jusqu'à un niveau inédit de près de 4 minutes**. **Le coût annuel pour les compagnies** des délais causés par le contrôle aérien français grimperait alors à **1,3 milliard d'euros** (contre 0,8 milliard d'euros en 2025). À ce même horizon, **la DSNA pourrait quant à elle subir un manque à gagner de 120 millions d'euros par an** au titre des pertes de redevances aériennes résultant de cette situation. Parmi les principaux prestataires nationaux de la navigation aérienne (PSNA) européens, la DSNA était le seul pour lequel les simulations réalisées par Eurocontrol anticipaient alors une dégradation de performance si importante.

De façon à conjurer ce « scénario noir » le rapporteur avait indiqué dans son rapport d'information de juin 2026 être absolument convaincu de la nécessité de réévaluer à la hausse dès 2027 et durablement la trajectoire de recrutements de contrôleurs en France, d'autant que le dynamisme des redevances aériennes doit permettre de les financer. **Aussi, le rapporteur spécial recommandait-il d'augmenter les recrutements de nouveaux contrôleurs à hauteur de quarante élèves supplémentaires formés chaque année à l'ENAC, correspondant à 200 nouveaux contrôleurs par an. Il se félicite que le PLF pour 2027 mette en œuvre cette recommandation.**

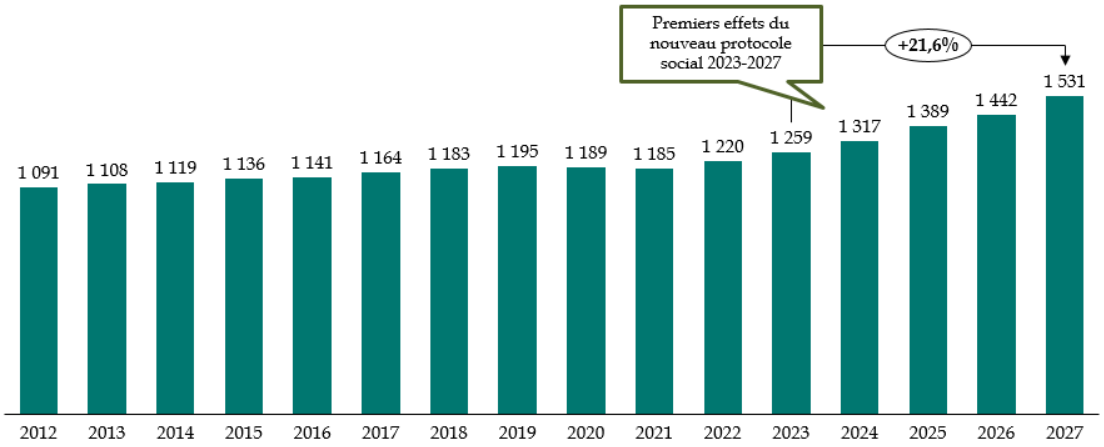
Il rappelle néanmoins avoir également recommandé, dans ce même rapport de juin 2026, **qu'en contrepartie** de ces nouveaux recrutements, **la DSNA s'engage à mettre en œuvre une série de mesures visant à garantir que ces nouvelles ressources de contrôle pourront être mobilisées de façon optimale**.

2. Des dispositifs de flexibilité de l'organisation du travail des contrôleurs toujours plus coûteux mais dont les premiers signes d'efficacité commencent à se faire sentir

En 2027, les **dépenses de personnel** de la DGAC, principal poste de dépenses du budget annexe, devraient **augmenter d'environ 90 millions d'euros** (+ 6 %) pour atteindre **1 531 millions d'euros**.

Les charges de personnel du BACEA depuis 2012

(en millions d'euros)



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

Par ailleurs, après une augmentation de 8 millions d'euros en 2026, le présent projet de loi prévoit u**ne nouvelle hausse de 9 millions d'euros des subventions** versées par le BACEA **à l'école nationale de l'aviation civile** (ENAC).

L'augmentation des charges de personnel portées par les crédits du BACEA provient principalement des **mesures catégorielles** accordées aux agents de la DGAC dans le cadre **d'un accord social** pluriannuel conclu au printemps 2024 que le rapporteur spécial avait analysé dans un rapport d'information présenté en octobre 2024[1]. Comme le rapporteur spécial avait pu l'écrire dans ce rapport, à la différence de ses prédécesseurs, ce protocole a prévu de **vraies mesures visant à améliorer le niveau de performance** de la DSNA, au premier rang desquelles des dispositifs d'optimisation de l'organisation du travail des contrôleurs[2]. Pour accompagner le déploiement de ces mesures, ce protocole 2023-2027 prévoit des **contreparties financières** (statutaires et indemnitaires) significatives. Au total, à l'horizon 2027, le rapporteur avait estimé dans son rapport que cet accord augmenterait de façon pérenne les charges de personnel de la DGAC à hauteur d'au moins **100 millions d'euros par an**.

Cependant, compte-tenu d'une sous-estimation de la dynamique du trafic de survol, le calibrage financier des mesures de performance du protocole se sont révélées insuffisantes pour mettre en œuvre les dispositifs dans leur pleine mesure et éviter une dégradation du service rendu aux compagnies aériennes.

Ainsi, **au cours de la gestion 2025, l'enveloppe des dépenses de personnel** (titre 2) du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » a-t-elle été **dépassée de 10 millions d'euros**. En outre, pour les mêmes raisons, **au cours de l'examen de la loi de finances pour 2026**, à l'initiative du Gouvernement, **les crédits de personnel** du programme 613 **ont été majorés de 24 millions d'euros** par rapport au montant prévu dans le projet de loi de finances initial.

D'après les éléments communiqués par la DGAC au rapporteur, le projet de loi de finances pour 2027 prévoit une nouvelle majoration de 15 millions d'euros de l'enveloppe protocolaire de façon à amplifier le recours aux dispositifs visant à allouer de manière plus optimale le temps de contrôle.

Ainsi, au total, **le coût prévisionnel annuel du protocole social** peut-il désormais être évalué à environ **140 millions d'euros**, soit une augmentation de 40 % par rapport à l'estimation d'origine.

---

[1] *DGAC : après des protocoles sociaux coûteux, enfin une vraie réforme ? Rapport d'information n° 5 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances sur les protocoles sociaux, l'organisation du travail des personnels de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la performance du contrôle aérien français, par M. Vincent Capo-Canellas, octobre 2024.*

[2] *En effet, alors que de premières expérimentations en la matière avaient été mises en œuvre dans le cadre du protocole social 2016-2019, le cœur du nouveau protocole social tient aux évolutions de l'organisation du travail des contrôleurs, visant à la rendre plus flexible. Ces mesures ont pour objet d'introduire plus de souplesse dans l'organisation, la planification et le déroulement des vacations de contrôle. Elles reposent essentiellement sur des dispositifs optionnels, prévus par les articles 58 et 59 de l'arrêté du 8 juillet 2024 et précisés dans son annexe 2, dont la mise en œuvre s'effectue sur la base du volontariat au sein de chaque organisme de contrôle. En contrepartie de leur mise en œuvre, les contrôleurs concernés se voient attribuer des compensations financières sous la forme de primes.*

Dans son rapport d'information précité de juin 2026, **le rapporteur spécial avait recommandé de mobiliser au maximum les dispositifs de flexibilité** de l'organisation du travail qui ont démontré leur pertinence pour positionner les ressources de contrôles sur les périodes où elles se trouvent être les plus nécessaires de façon à faire passer le trafic aérien avec le moins de retards possibles. **Cependant, il avait souligné que l'augmentation des dépenses qui en résultait ne pouvait pour autant pas donner lieu à « un chèque en blanc » et qu'elle devait s'accompagner d'une analyse détaillée et approfondie de l'efficacité et de l'efficience de chacune des mesures** prévues par le protocole, de façon notamment à mettre l'accent sur celles qui sont les plus pertinentes et le cas échéant d'écarter, ou de réduire l'usage de celles qui le sont moins.

Le rapporteur spécial avait ainsi souligné dans ce rapport que la DSNA devait « *indiquer le détail des mesures qu'elle entend mobiliser en 2027 et pour chacun de ces dispositifs, les coûts prévisionnels attendus au cours de l'année* » mais aussi « *préciser, en face du coût prévisionnel de chacune de ces mesures, les gains attendus tant en termes de capacités de contrôle que de réduction prévisionnelle des délais afin notamment qu'une évaluation a posteriori puisse être réalisée sur la base de ces objectifs* ». Sur ce point le rapporteur spécial constate malheureusement que **cette évaluation précise fait toujours défaut**. Comme cela avait été le cas au cours de la mission de contrôle qu'il a conduite au cours du premier semestre 2026, **la DSNA n'a pas été en mesure de lui fournir une étude détaillée de l'usage, du coût, de l'efficacité et de l'efficience des différentes mesures de flexibilité** de l'organisation du travail des contrôleurs aériens prévues par le protocole.

En 2025, il va sans dire que les améliorations de performance permises par le déploiement des dispositifs protocolaires de flexibilité de l'organisation du travail **ne se sont pas ressenties dans les chiffres catastrophiques des retards causés par la DSNA**.

Déjà extrêmement dégradée en 2024 (5,1 millions de minutes de retards cumulés sur l'année soit 37,5 % du total en Europe), la situation s'était profondément aggravée l'année suivante, **l'indicateur de retard** moyen par vol causé par la DSNA **se dégradant de 36 %**, passant de 1,4 minute à 1,9 minute.

Ainsi, **en 2025**, le contrôle aérien français a-t-il été de très loin le principal pourvoyeur de retards de vols en Europe. D'après les données d'Eurocontrol, le contrôle aérien français a été responsable de **36 % de l'ensemble des retards de vols « en-route »[1] observés en Europe** en 2025. Au total, le contrôle aérien français a été à l'origine de **6,6 millions de minutes de retard en 2025**. Dans le même temps, ailleurs en Europe, les performances

[1] *Les contrôles des avions en survol réalisés au sein des centres de contrôle en-route de la navigation aérienne (CRNA).*

des services de contrôle de la navigation aérienne s'étaient nettement améliorées.

En 2026, il semble que les retards causés par le contrôle aérien français se rapprochent de la situation constatée en 2024, déjà très décevante. Ainsi, d'après la DGAC, les retards causés par le contrôle aérien français **au cours des huit premiers mois de l'année 2026** sont évalués à **4,29 millions de minutes** contre 3,76 millions de minutes qui avaient été constatée à la même époque en 2024. En 2025, la DSNA avait déjà causé 5,64 millions de minutes de retard à cette date.

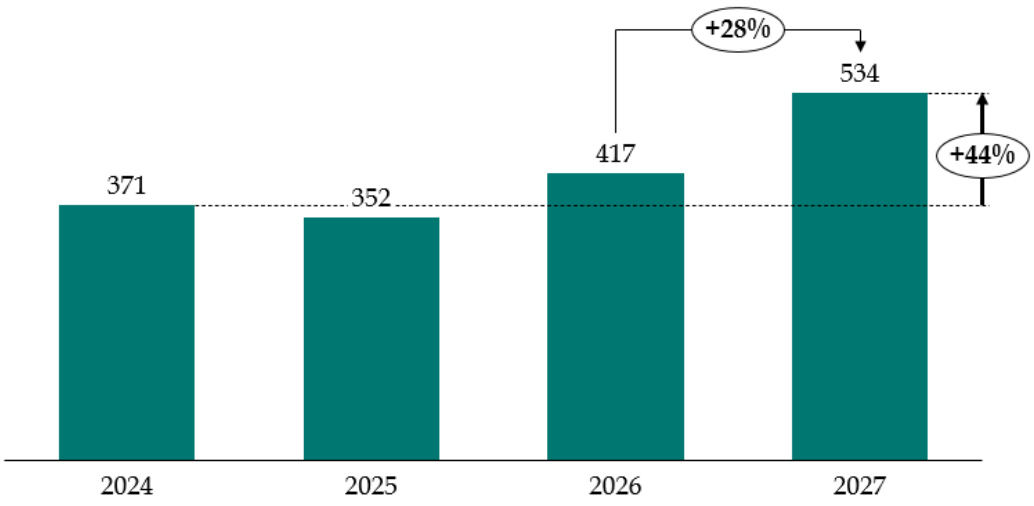
En 2026, la DSNA reste le principal prestataire de services de la navigation aérienne (PSNA) contributeur de retards en Europe, générant, d'après IATA, des coûts estimés à environ **500 millions d'euros pour les compagnies** aériennes.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS DE LA DSNA DEVRAIENT AUGMENTER DE FAÇON SUBSTANTIELLE EN 2027

En 2027, **les dépenses d'investissement du BACEA devraient progresser de 117 millions d'euros** pour atteindre **534 millions d'euros**. Cette augmentation s'explique principalement par la hausse des dépenses d'investissement de la DSNA.

Les dépenses d'investissement du BACEA (en CP) depuis 2024

(en millions d'euros)



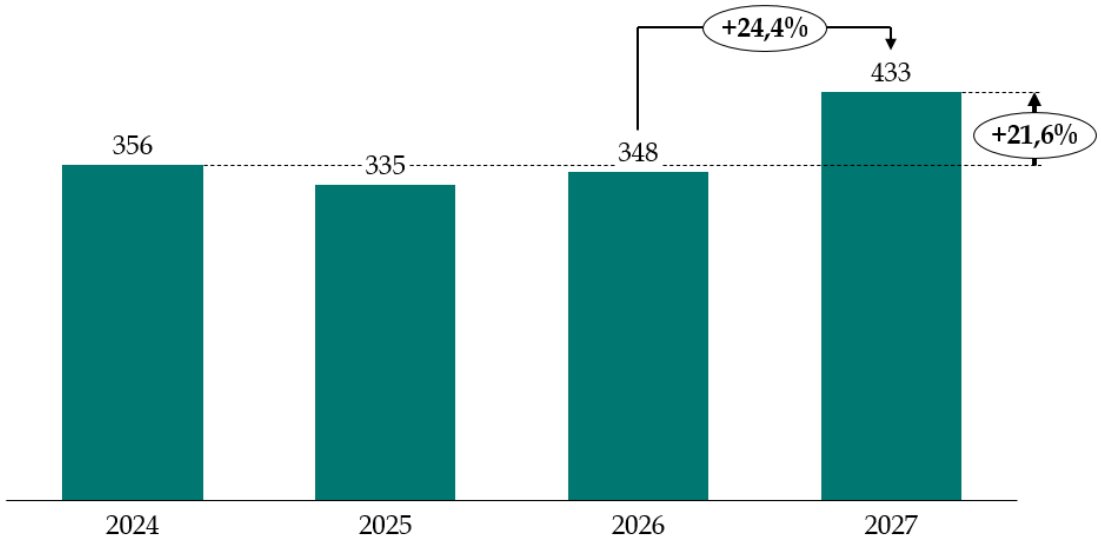
Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le programme 612 « Navigation aérienne » représente à lui seul environ **81 %** des dépenses d'investissement effective du BACEA, avec **433 millions d'euros** de CP prévus en 2027, soit **une hausse**

de 85 millions d'euros par rapport au montant prévu en loi de finances pour 2026.

Évolution des CP inscrits en loi de finances initiale sur le programme 612

(en millions d'euros)



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

L'augmentation des dépenses d'investissement de la DSNA prévue en 2027 s'inscrit dans la trajectoire d'investissement pluriannuelle encadrée par le nouveau plan de performance « RP4 » négocié avec la commission européenne pour la période 2025-2029.

Le **coût total cumulé** des principaux programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne, toujours en cours actuellement, représente **2,5 milliards d'euros**. Sur ce montant, **665,5 millions d'euros** resteraient **encore à dépenser** après le 31 décembre 2026.

Coût des programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne

(en millions d'euros)

Programme	Durée du programme	Dépenses cumulées fin 2025	Dépenses programmées en 2026	Dépenses programmées en 2027	Dépenses programmées après 2027	Coût total programme
4-Flight	2011-2028	881,8	12,1	6,0	3,0	**902,9**
4-Flight Révolution	2024-2030	102,8	69,4	55,0	114,8	**342,0**
Coflight	2003-2025	287,6	-	-	-	**287,6**
Sysat	2012-2032	175,3	52,2	42,6	159,9	**430,0**
Modernisation des approches parisiennes	2027-2032	-	-	18,7	155,3	**174,0**
NVCS[1]	2012-2029	88,5	9,9	8,5	11,9	**118,8**
CATIA	2020-2028	19,4	16,0	10,2	1,8	**47,4**
ATC Outre-mer	2012-2029	31,7	7,6	11,0	24,4	**74,7**
E-CDM[2]	2012-2029	72,5	9,0	9,0	23,5	**114,0**
AIM[3]-SEPIA[4]	2017-2029	29,3	8,5	8,3	1,6	**47,6**
Total	**-**	**1 688,9**	**184,7**	**169,3**	**496,2**	**2 539,0**

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du BACEA

Outre la poursuite des principaux programmes historiques, au premier rang desquels 4-Flight, **un nouveau projet visant à moderniser les systèmes des centres de contrôle d'approches de région parisienne** doit être lancé en 2027.

[1] *Pour « New Voice Communication System ».*
[2] *Pour « extended collaborative decision making ».*
[3] *Pour « aeronautical information management ».*
[4] *Projet visant à créer une nouvelle base de données d'information aéronautique.*

Par ailleurs dans son rapport d'information de juin 2026 précité, le rapporteur spécial a insisté, au-delà de la focalisation sur les grands programmes de modernisation des outils du contrôle aérien, sur **l'absolue nécessité de ne surtout pas négliger la résorption des phénomènes d'obsolescence** qui fragilisent l'architecture des systèmes de la DSNA et occasionnent des défaillances contribuant à dégrader le service rendu et la performance du contrôle aérien.

À ce titre, il a notamment recommandé que la DSNA *« se dote rapidement d'un véritable plan de maîtrise des risques ainsi que d'un programme pluriannuel visant à donner la priorité à la résorption progressive mais systématique de l'ensemble des obsolescences techniques des systèmes du contrôle aérien »*.

D. LA DETTE DU BACEA POURSUIT SA RAPIDE DÉCRUE

En raison de l'effondrement du trafic aérien provoqué par la pandémie de Covid 19, **la dette du BACEA s'était considérablement accrue** pour culminer à **2,7 milliards d'euros au 31 décembre 2021**. Après une stabilisation en 2022, l'encours de dette du budget annexe a commencé à se résorber en 2023. Au **31 décembre 2025**, il s'est ainsi établi à **1,7 milliard d'euros**.

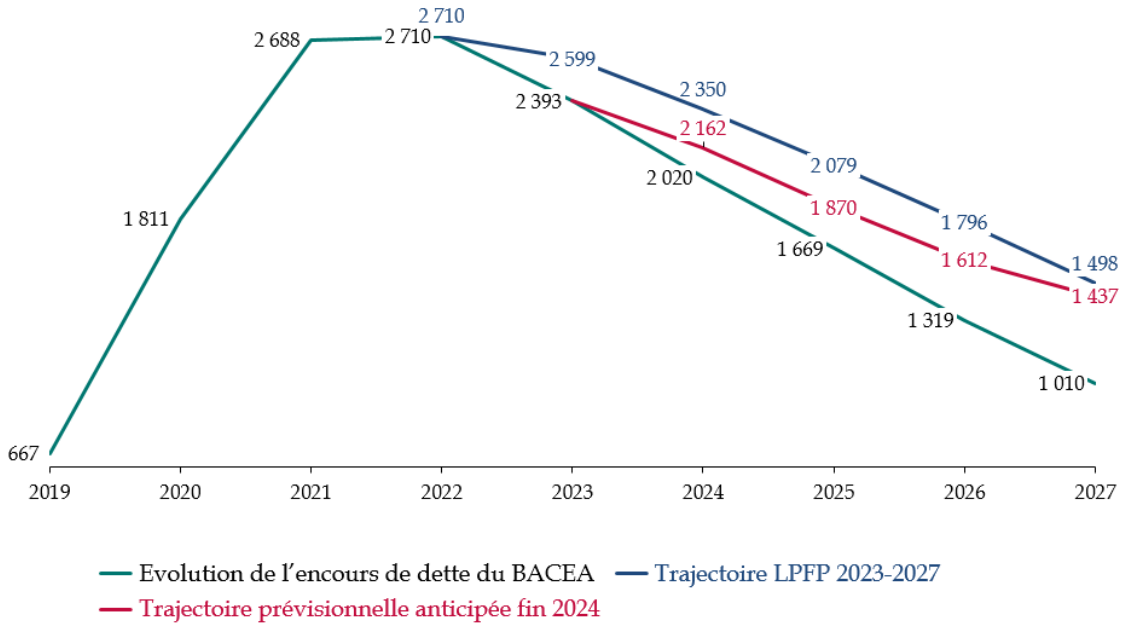
Ainsi, alors que la DGAC n'a pas eu besoin de souscrire de nouveaux emprunts depuis 2023 et qu'elle ne prévoit d'emprunter ni en 2026, ni en 2027, celle-ci anticipe que l'encours de dette du BACEA se réduise à **1,3 milliard** d'euros **à la fin de l'année 2026** puis à **1 milliard d'euros à l'issue de l'exercice 2027**[1].

Comme l'illustre le graphique ci-après, cette trajectoire de désendettement réelle du BACEA est nettement plus rapide non seulement que celle qui était prévue par la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 mais également que celle qui était encore envisagée à l'automne 2024.

[1] *En raison d'un remboursement d'emprunt prévu en 2027 à hauteur de 308 millions d'euros.*

Évolution de l'endettement du budget annexe de 2019 à 2027

(en millions d'euros)



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

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 « Mer, pêche et aquaculture ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2026, sous la présidence de M. Raphaël Daubet, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Mer, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

M. Raphaël Daubet, président. – Je vous propose, pour plus de clarté, d'examiner successivement les trois rapports de la mission.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Énergie, climat et après-mines », « Prévention des risques », « Sûreté nucléaire et radioprotection », « Service public de l'énergie », « Écologie – mise en extinction du plan de relance », « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » et « Forêt », et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». – Pour 2027, les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » affichent une stabilité relative, avec une légère diminution de 1,75 % en autorisations d'engagement (AE) par rapport à 2026, à hauteur de 25 milliards d'euros, et une augmentation modérée de 2,86 % en crédits de paiement (CP), soit 23,4 milliards d'euros.

Cependant, la mission connaît une modification de périmètre, avec l'intégration d'un nouveau programme, le programme 386 « Forêt », doté de 417 millions d'euros en AE et de 405 millions d'euros en CP. En corrigeant cette modification de périmètre, les crédits de la mission s'élèvent à 24,6 milliards d'euros en AE, soit une diminution de 3,39 % par rapport à 2026, et à 23 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 1,08 % par rapport à 2026.

En euros constants, après déduction de l'inflation, l'évolution des crédits présente ainsi une diminution de 5,19 % en AE et de 0,72 % en CP.

Les programmes portés par la mission comprennent à la fois le financement des politiques environnementales et celui des politiques de l'énergie. J'aborderai dans un premier temps les moyens alloués aux politiques environnementales avant d'examiner dans un second temps les crédits de politique de l'énergie.

Les politiques environnementales portées par la mission incluent notamment la politique de biodiversité, la politique de prévention des risques et les différents fonds destinés à favoriser la transition écologique et l'adaptation au changement climatique.

S'agissant de la politique de biodiversité, le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » apparaît à la croisée des chemins, alors que la mise en œuvre de la nouvelle réglementation européenne en matière de restauration de la nature pourrait prochainement nécessiter des moyens accrus. Hors mesures de transferts, la dotation du programme s'élève à 375,7 millions d'euros en AE et 394,1 millions d'euros en CP, soit une quasi-stabilité.

Les financements du programme 113 sont concentrés sur deux priorités : premièrement, la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB), initiée en 2023 et désormais articulée avec le plan national pour la restauration de la nature (PNRN) ; deuxièmement, le plan Eau, également lancé en 2023.

Si, pour le moment, les financements mis en œuvre pour la politique de biodiversité demeurent relativement contenus, les besoins financiers pour le PNRN ont été estimés entre 4,6 milliards et 5,2 milliards d'euros par an. Alors que les moyens existants ont été évalués à 3,1 milliards d'euros, il ressort un besoin de financement net d'environ 1,5 milliard à 2 milliards d'euros par an. Au regard de ces masses financières, il conviendra de suivre la mise en œuvre du plan national avec la plus grande attention dans les prochaines années.

Concernant les financements en matière de transition écologique gérés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les crédits prévus pour 2027 présentent une diminution significative, avec, notamment, une baisse du budget d'intervention, appelé « budget incitatif », de 325 millions d'euros, ainsi ramenés à 700 millions d'euros, soit une diminution substantielle de 32 %.

La réduction des crédits de l'Ademe porte plus particulièrement sur deux dispositifs : d'une part, le fonds Chaleur, crédité de 517 millions d'euros, contre 800 millions d'euros en 2026, soit une diminution d'environ 35 % ; d'autre part, le fonds Économie circulaire et déchets, crédité de 50 millions d'euros, contre 94,7 millions d'euros en 2026, soit une baisse d'environ 47 %.

Alors que le guichet du fonds Chaleur est suspendu depuis le début du mois de novembre 2026, il m'est apparu nécessaire d'étudier l'opportunité de recourir à des financements alternatifs aux subventions. Les instruments mobilisables dans le cadre du fonds Chaleur pourraient, à mon sens, être priorisés selon les critères suivants : pour les projets proches de la rentabilité et risqués, les avances remboursables – sous la forme de prêts à taux zéro, avec un remboursement éventuellement conditionné à la réussite du projet – seraient plus appropriées ; pour les projets proches de la rentabilité et peu risqués, les prêts bonifiés, correspondant à des prêts à taux réduits, seraient plus indiqués ; pour les projets éloignés de la rentabilité, mais présentant un intérêt pour l'aménagement du territoire, les subventions resteraient pertinentes.

Dans cet esprit, je présenterai deux amendements visant à favoriser le financement des réseaux de chaleur : d'une part, un amendement, commun avec la commission des affaires économiques, majorant les crédits du fonds Chaleur de 200 millions d'euros, incluant 150 millions d'euros pour des subventions et 50 millions d'euros pour des financements alternatifs ; d'autre part, un amendement tendant à instituer un fonds de garantie de 50 millions d'euros pour les projets de valorisation de la chaleur fatale. Il s'agit d'ailleurs d'un amendement que Mme le rapporteur général avait proposé l'année dernière.

J'en arrive aux crédits de politique de l'énergie portés par la mission. Le programme 345 « Service public de l'énergie » finance les compensations de charges de service public de l'énergie (CSPE), c'est-à-dire, pour l'essentiel, le coût des dispositifs de soutien aux producteurs d'électricité renouvelable. Ces charges sont très dépendantes de l'évolution des prix sur les marchés de l'électricité.

À ce stade, le Gouvernement prévoit que ces dispositifs occasionneront des dépenses d'environ 7,3 milliards d'euros en 2027. Ce montant intègre déjà une réduction de 0,7 milliard d'euros de façon à tenir compte de la hausse des prix de marché postérieure à l'évaluation réalisée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en juillet dernier. Il semble cependant que la poursuite de l'augmentation des cours entraînera une diminution supplémentaire du coût des CSPE. Je vous proposerai ainsi une baisse complémentaire de 300 millions d'euros des crédits du programme 345 ; 200 millions d'euros seront utilisés pour couvrir le relèvement du fonds Chaleur.

J'en profite pour vous parler des dispositions prévues à l'article 82 qui concernent tout particulièrement les CSPE. Plusieurs dispositions de cet article me semblent particulièrement problématiques et je m'étonne que le Gouvernement ait choisi de les intégrer dans son texte. Deux d'entre elles sont vraisemblablement inconstitutionnelles dans la mesure où leur remise en cause d'éléments substantiels de contrats existants n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Aussi, je vous propose de les supprimer.

Il s'agit, d'une part, de la hausse rétroactive du taux de réversion à l'État de certains contrats de garanties d'origine de biogaz et, d'autre part, de la baisse, pour des contrats déjà conclus, des primes et des compensations versées aux installations contraintes d'arrêter leur production lors d'épisodes de prix négatifs sur les marchés de l'électricité.

Je vous avoue par ailleurs avoir été sidéré par la disposition qui prévoit un mécanisme de révision à la baisse de tarifs de soutien de contrats photovoltaïques très récents, parfois conclus en 2024. Aucune étude d'impact sérieuse n'a été menée pour juger de l'opportunité d'une telle disposition et en mesurer les conséquences. Le texte lui-même prévoit de missionner la CRE pour réaliser cette étude préalable. Ce n'est pas sérieux. Je vous propose de

faire les choses dans l'ordre. Avant d'introduire dans la loi un dispositif dont la pertinence reste à démontrer, laissons la CRE mener son audit. Vous conviendrez d'ailleurs qu'une disposition législative n'est pas nécessaire pour que le Gouvernement demande au régulateur de réaliser cette étude. À tout le moins, une telle disposition n'aurait bien évidemment pas sa place dans une loi de finances. Je vous propose donc également de supprimer cette mesure.

Je dirai un mot enfin sur le chèque énergie. À la suite de la suppression de la taxe d'habitation, le nombre de bénéficiaires effectifs du dispositif s'est effondré, car une difficulté d'ordre technique ne permet plus d'identifier en amont des campagnes l'ensemble des ménages éligibles pour leur envoyer leur chèque de façon automatisée. Depuis, *via* divers croisements de données, respectant évidemment les préconisations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), l'administration fait en sorte d'augmenter progressivement le taux de détection des ménages éligibles et, en conséquence, le nombre de bénéficiaires effectifs du dispositif. L'article 81 prévoit une nouvelle étape dans ce processus. J'y suis favorable et vous propose de l'adopter sans modification.

Je suis également favorable, en dépit des réserves énoncées, à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Je vous propose d'adopter l'article 81 sans modification et d'adopter l'article 82 tel que modifié par les trois amendements de fond que je vous ai présentés ainsi que par douze autres amendements purement rédactionnels.

M. Laurent Somon, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs à la transition énergétique et au climat. – Je vous remercie de m'avoir invité au sein de cette commission, dont j'ai fait partie durant trois ans, pour m'exprimer sur le volet climat et énergie.

Les auditions que j'ai menées rejoignent plusieurs de vos constats, sinon l'ensemble. Je partage d'abord votre appréciation sur la grande efficacité du fonds Chaleur. Il permet de financer des projets qui réduisent durablement notre consommation d'énergies fossiles, notamment en développant les réseaux de chaleur. Préserver sa capacité d'intervention me paraît essentiel, et vos amendements vont dans ce sens.

Je partage aussi vos réserves sur le fonds vert. En 2027, 200 millions d'euros seront consacrés à la rénovation des bâtiments de l'État et non plus à un programme budgétaire bien spécifique. Cela réduit d'autant la part de l'enveloppe qui bénéficie aux collectivités. Dans le même temps, le fonds vert est tenu de financer toujours plus de priorités, du recyclage des friches à la prévention des inondations et des feux de forêt. À vouloir tout faire tenir dans la même enveloppe, nous risquons le saupoudrage.

Trois points ressortent par ailleurs de nos auditions.

Tout d'abord, la filière bois énergie mérite d'être mieux valorisée, en particulier en milieu rural, lorsqu'elle s'appuie sur des ressources locales et des installations performantes. Le bois énergie permet de chauffer des bâtiments publics tout en faisant travailler les entreprises du territoire.

Ensuite, s'agissant du soutien aux énergies renouvelables porté par le programme 345, l'État doit honorer sa parole. Il peut faire évoluer les règles pour les futurs projets, mais les porteurs de projets doivent pouvoir compter sur les engagements déjà pris.

Enfin, les recettes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) doivent être réparties équitablement entre les collectivités et les communes accueillant les installations, y compris lors de leur renouvellement, appelé « reboring », doivent en bénéficier.

Je souhaite que nos deux commissions défendent cette même exigence dans le débat budgétaire. Préservons les aides qui ont fait leurs preuves, tenons les engagements de l'État et veillons à ce que les territoires qui portent la transition énergétique perçoivent une juste part de ses retombées.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le programme « Prévention des risques ». – La prévention des risques bénéficie de moyens consolidés pour 2027, alors que la dotation de l'Ademe présente une diminution significative, notamment en ce qui concerne les fonds Chaleur et Économie circulaire et déchets.

Concernant le fonds Chaleur, je me joins à l'avis du rapporteur spécial sur la nécessité de trouver des financements alternatifs.

D'une manière générale, je souscris à ses conclusions, tout comme notre commission.

M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur le programme « Forêt ». – Comme la majorité de la filière, la commission des affaires économiques regrette le transfert des crédits du programme « Forêt » du ministère de l'agriculture à celui de la transition écologique, transfert dont elle estime qu'il n'est pas neutre. Certains des acteurs entendus m'ont ainsi fait part de dérives au détriment de la dimension économique de l'exploitation du bois.

Si je souhaite par conséquent le rapatriement du programme au sein de la mission « Agriculture » dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2028, je proposerai toutefois aujourd'hui à la commission des affaires économiques d'émettre un avis favorable à son adoption. Le volume global des crédits de 417 millions d'euros, en hausse par rapport à 2026 à périmètre constant, témoigne en effet de la priorité donnée à la forêt. Des moyens supplémentaires sont ainsi accordés à la défense contre les incendies ou à la cartographie afin de mieux orienter les peuplements forestiers.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Je reviendrai, monsieur le rapporteur spécial, sur les milliards d'euros qui font défaut pour financer le PNRN. Je suis très étonnée que, plusieurs mois après les travaux de contrôle de la commission des finances, le ministère en soit encore à mettre au point un outil de collecte pour disposer des données nécessaires dès 2028. Le dossier n'est pourtant pas nouveau. Le projet de plan devait être transmis à la Commission européenne en septembre 2026. On aurait pu concevoir cet outil dès l'élaboration du plan. Nous avions d'ailleurs formulé des observations sur le calendrier dans notre rapport de contrôle.

Vous présentez par ailleurs une ventilation des crédits du fonds vert. Nous aurions donc, pour la première fois cette année, une visibilité sur leur répartition. Les années précédentes, on m'expliquait que, puisque ces crédits étaient à la main des collectivités territoriales, leur répartition dépendait des projets qu'elles déposeraient et ne pouvait être connue à l'avance.

Je souscris à vos observations sur la révision des contrats photovoltaïques. Le Gouvernement avait déjà tenté une révision de ce type et s'était obstiné dans cette voie. Ses décisions ayant été annulées, l'État a tout de même supporté le coût des recrutements engagés et des moyens mis en œuvre, sans en tirer la moindre économie.

Je souhaiterais enfin évoquer le fonds Barnier. Le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2026 prévoit des annulations de crédits sur le programme 181 « Prévention des risques ». Ces annulations concernent-elles le fonds Barnier ? Le cas échéant, comment l'État les justifie-t-il ? Des crédits ont-ils été ouverts au titre de l'action « Retrait-gonflement des argiles », compte tenu des nouvelles modalités de mise en œuvre de ce dispositif jusqu'ici expérimental ? Au vu des conditions climatiques de l'été dernier, il est probable que nous devions y recourir dans les prochains mois.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – S'agissant du PNRN, je partage, madame le rapporteur général, votre constat et vos regrets sur le retard pris dans l'évaluation. Le Gouvernement doit rapidement nous fournir plus de données afin que nous puissions au moins dresser un état des lieux.

Ne pas disposer d'un point clair sur la situation est de nature à entretenir des polémiques inutiles sur un sujet qui divise nos concitoyens, entre ses défenseurs les plus passionnés et ceux qui le jugent secondaire. Pour ma part, je le crois important. Je relaierai donc rapidement votre demande, avec votre soutien, madame le rapporteur général, auprès des ministres concernés.

Sur le fonds vert, nous n'y voyons guère plus clair. Les auditions ont fait apparaître que le Gouvernement entendait affecter un peu plus de 200 millions d'euros à la rénovation des bâtiments de l'État. Nous allons mettre fin à ce subterfuge. Il est déjà assez difficile d'obtenir les moyens nécessaires et de contraindre l'État à respecter ses engagements. Pour le reste,

nous avons peu de visibilité sur la répartition des crédits, mais il était au moins entendu dès l'origine que ce fonds était destiné aux collectivités territoriales.

Concernant la révision des contrats photovoltaïques, l'État a déjà, vous l'avez rappelé, essuyé de lourdes pertes en la matière. Les ministres nous assurent que le dispositif est juridiquement solide, et pourtant les contentieux se soldent en sa défaveur. Non seulement les pertes continuent de s'accumuler pendant l'exécution des contrats, mais des intérêts moratoires viennent alourdir la facture. L'État gagnerait donc à faire preuve de prudence.

J'en viens au fonds Barnier. Lorsqu'il relevait d'un compte d'affectation spéciale (CAS), j'avais plaidé, en vain, pour son maintien. Ces dernières années, vous avez suivi, madame le rapporteur général, à la fois le produit des prélèvements sur les contrats d'assurance et les dépenses du fonds. La commission des finances restera très vigilante à cet égard. À en croire les premières annonces de certaines compagnies d'assurance, la garantie de l'État pourrait être sollicitée dès cette année à hauteur de plus de 4 milliards d'euros, en raison des effets des épisodes de sécheresse prolongée. À l'échelle nationale, les montants en jeu pourraient être très élevés.

Le suivi du fonds Barnier est donc d'autant plus nécessaire. Le budget pour 2027 comporte, en complément de ce fonds, plusieurs dotations finançant la prévention des risques naturels. En 2026, l'ensemble des moyens consacrés à cette politique a été évalué à un peu moins de 600 millions d'euros, tandis que le produit du prélèvement sur la surprime est estimé à quelque 550 millions d'euros. Notre vigilance devra se poursuivre.

Vous m'avez également interrogé sur l'expérimentation relative au RGA menée dans onze départements. L'État a beaucoup tardé avant de confier aux collectivités le soin d'informer le public. Que l'information soit donnée à l'échelle locale, soit, mais le processus doit reposer sur une action de l'État et de ses services.

Le rôle des départements n'est pas d'accompagner les assureurs. Toutefois les intercommunalités doivent se saisir du risque de retrait-gonflement des argiles (RGA), notamment dans leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) et leurs schémas de cohérence territoriale (Scot). Il faut en tenir compte dans les constructions à venir, mais surtout définir une stratégie nationale pour les bâtiments existants.

Dans cette optique, l'État mène pendant cinq ans un travail d'observation sur certains territoires. Cette expérimentation doit permettre, avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) et les autres acteurs concernés, de dégager une ligne de conduite pour les collectivités et les assurés.

M. Michel Canévet. – L'importance des besoins de financement identifiés pour la SNB 2030 et le PNRN m'inquiète. Par le passé, des crédits importants ont été consacrés à la suppression de seuils sur les rivières aux abords des moulins, qui génèrent aujourd'hui des inondations en aval. En

matière de biodiversité, l'efficacité des interventions ne se mesure pas au montant des crédits engagés.

Je déplore par ailleurs que le programme « Forêt » soit rattaché à cette mission. Il m'aurait paru préférable qu'il reste dans le périmètre du ministère de l'agriculture plutôt que d'être transféré au ministère de la transition écologique.

Concernant le chèque énergie, cherchons-nous à le distribuer le plus largement possible ou à mieux atteindre ceux qui en ont besoin ? Au vu des difficultés récurrentes de distribution, ne serait-il pas plus efficace d'en confier l'attribution aux départements, qui sont chargés de l'action sociale et connaissent les situations individuelles, notamment les plus difficiles ?

Enfin, les crédits du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé) permettront-ils de soutenir les syndicats départementaux d'énergie à la hauteur des besoins, notamment pour fiabiliser les réseaux électriques en zone rurale ?

M. Simon Uzenat. – Mes remarques ne vous surprendront pas.

Tout d'abord, à périmètre et en euros constants, les crédits diminuent. La baisse est certes modeste en CP, mais elle envoie un mauvais signal au regard des priorités que ce programme est censé défendre.

Ensuite, la baisse des financements de l'Ademe, à hauteur de 300 millions d'euros, est conforme à la politique que vous prônez. Nous considérons, pour notre part – et c'est une divergence de fond – que l'agence est indispensable et a fait la preuve de son efficacité.

Nous saluons les amendements que vous proposez pour atténuer la brutale diminution du fonds Chaleur, mais ils nous paraissent insuffisants. La mobilisation de 50 millions d'euros pour la récupération de la chaleur fatale, notamment dans les centres de données, répond à un objectif qui fait consensus. Elle ne doit toutefois pas affaiblir le fonds Chaleur.

Nous pouvons souscrire à l'objectif de sincérisation sous-tendu par votre amendement sur le fonds vert. Les élus locaux nous rappellent toutefois depuis plusieurs années que ce fonds est sous-doté.

Concernant les agences de l'eau, nous regrettons que leurs moyens ne soient pas revus à la hausse et que le « plafond mordant » soit maintenu. Sa suppression définitive est pour nous une priorité.

S'agissant du PNRN, vous estimez les besoins entre 4,6 milliards et 5,2 milliards d'euros, alors que les moyens s'établissent à 3,1 milliards d'euros. Des financements complémentaires pourront éventuellement être mobilisés, mais l'écart reste très préoccupant.

Enfin, nous soutiendrons dans l'ensemble la même position que vous sur le chèque énergie. Alors que les coûts de l'énergie s'envolent, le nombre de bénéficiaires, qui était de 5,5 millions avant la réforme, atteindrait au mieux

5,1 millions. On pouvait s'attendre au moins à ce qu'il se stabilise. Nous défendons donc les mesures qui permettront d'augmenter le nombre de bénéficiaires pour mieux répondre aux besoins, mais il aurait fallu aller plus loin.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – La loi de finances pour 2025 a réformé le financement du CAS Facé, essentiel à l'électrification rurale. Nous avons indexé – c'est une avancée – ses recettes, qui étaient gelées depuis sa création, sur l'inflation. Les CP restent toutefois historiquement inférieurs aux recettes afin de résorber une dette initiale liée à des reprises.

La hausse des recettes s'accompagnera-t-elle d'une hausse des CP qui permette de financer davantage de travaux d'électrification dans nos territoires ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – J'ai déjà répondu en partie aux observations de Michel Canévet à la suite des questions du rapporteur général.

Concernant la forêt, le rattachement du programme me paraît relever de querelles entre ministères. L'essentiel est de prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire, de répercussions sur le climat et de gestion de la ressource, dans un pays où la surface forestière augmente.

Plusieurs commissions du Sénat pourraient mener conjointement un travail prospectif sur les enjeux environnementaux et climatiques de la forêt, mais aussi sur ses enjeux économiques, sa capacité à produire de la richesse. Ce sujet parlerait peut-être davantage à nos concitoyens que le nucléaire, qui a longtemps eu mauvaise presse avant que la crise de l'énergie ne rappelle le rôle qu'il joue dans la décarbonation de notre électricité et l'atout qu'il constitue de ce fait pour la France.

S'agissant du chèque énergie, la suppression de la taxe d'habitation a fait disparaître la base de données nécessaire à sa distribution automatique à l'ensemble des ménages éligibles ; elle ne pourra être remplacée du jour au lendemain. Depuis, l'administration progresse, grâce à différents recoupements d'informations, dans le respect des libertés individuelles et de la protection des données, dans l'identification, en amont des campagnes, des ménages éligibles de façon à leur envoyer de façon automatisée leur aide. Il me paraît pertinent de poursuivre ce travail pour disposer de données fiables sur le public éligible et permettre une utilisation optimale du dispositif. Si une décentralisation devait être envisagée, il faudrait d'abord disposer de fichiers solides. Je reste à ce stade peu convaincu de son intérêt, mais nous pouvons poursuivre cette réflexion.

Monsieur Uzenat, il ne faut pas confondre les problématiques de l'Ademe et de l'énergie. Nous avons longtemps plaidé collectivement pour le maintien du soutien aux réseaux de chaleur, dans les centres urbains comme dans les territoires moins denses, là où les projets sont pertinents et le risque économique maîtrisé.

Que l'Ademe ou un autre partenaire intervienne, ce qui importe, c'est l'efficacité et le ciblage des aides. L'État en ayant tari le flot dès novembre, j'ai proposé d'autres formes de financement pour relancer l'appétit du secteur économique. Lorsque le niveau de l'aide est connu d'avance, les opérateurs peuvent ajuster leur offre de production de chaleur renouvelable en fonction de la marge espérée, comme dans les marchés publics. Des avances remboursables ou des prêts bonifiés pourraient remobiliser les organismes chargés d'accompagner et de financer les collectivités et les territoires.

En ce qui concerne la sous-dotation chronique du fonds vert, j'en conviens. Mais, dans l'état de délabrement de nos comptes publics, accroître ses moyens supposerait de réduire la voilure dans d'autres domaines. Les gouvernements successifs ont parfois manqué de cohérence, mais nous sommes nous-mêmes confrontés à des choix dans nos territoires.

S'agissant des agences de l'eau, il faut être attentif au plan Eau, à la préservation de cette ressource et à la sécurisation de sa distribution. Le diagnostic des points noirs a déjà été établi et doit maintenant être diffusé rapidement à tous les niveaux. Soyons clairs, il est parfois difficile de faire entendre dans certains territoires que les taux de fuite sont élevés.

Sur le PNRN, nous partageons vos inquiétudes.

Je vous remercie par ailleurs de soutenir ma position sur le chèque énergie.

Concernant le CAS Facé, M. Lemoyne a raison. Les crédits stagnent cette année. Nous avons rencontré la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et suivrons la situation de près. Cette stagnation ne devrait pas porter préjudice aux collectivités. Selon la FNCCR, si l'intégralité des crédits est consommée, cela pourrait inciter le Gouvernement à accroître les moyens de ce dispositif, notamment en faveur des territoires – deux tiers des départements en bénéficient. Un compromis sur cette réforme a été difficile à obtenir et Christine Lavarde y a contribué. Nous resterons vigilants sur sa mise en œuvre.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Mer, pêche et aquaculture » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Je vous présente les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Mer, pêche et aquaculture », ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Les dépenses de l'État pour les transports terrestres, fluviaux et maritimes se répartissent entre le programme 203 et le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France). En 2027, elles pourraient représenter environ 17 milliards d'euros.

Jeudi dernier, notre commission a proposé de supprimer l'affectation à l'Afit France du produit de la contribution exceptionnelle sur le fret maritime. Il existe en effet un hiatus entre le caractère exceptionnel de cette contribution et les investissements de long terme que finance l'agence. En accord avec notre rapporteur général, je prendrai, pour ma part, l'initiative de flécher 100 millions d'euros du produit de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (Teild) vers un fonds destiné à financer les lignes de desserte fine du territoire, c'est-à-dire les petites lignes ferroviaires, si essentielles pour l'aménagement et la desserte équilibrée de nos territoires et dont le financement n'est à ce jour pas assuré, dans un contexte où les régions et l'État rencontrent eux-mêmes des difficultés. Ce fonds transitera par l'Afit France. Grâce à ces amendements, le budget 2027 de l'Afit France sera supérieur d'environ 150 millions d'euros aux dépenses prévues en 2026.

Dans la période contrainte que nous connaissons, il semble pertinent, comme le fait ce budget, de donner la priorité à l'entretien et à la régénération des infrastructures existantes avant d'envisager d'en développer de nouvelles. Ce choix se traduira en 2027 par des augmentations supérieures à l'inflation des dépenses d'investissement relatives au réseau routier national non concédé ainsi qu'au réseau ferroviaire, deux domaines dans lesquels les dépenses ont longtemps été manifestement insuffisantes au risque de remettre en question l'intégrité et la sécurité de ces infrastructures.

Fraîchement signé jeudi dernier, le nouveau contrat de performance de SNCF Réseau traduit pour la première fois l'engagement pris par le Gouvernement en 2023 de porter à 4,5 milliards d'euros par an les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferré, contre un peu moins de 3 milliards auparavant. Cependant, et alors que la montée en puissance progressive de ces investissements depuis 2023 a été autofinancée par la SNCF, il restera à identifier de nouveaux financements à hauteur de 1 milliard d'euros par an pour concrétiser cette ambition en 2028.

De façon très contestable, tant sur la forme que sur le fond, le Gouvernement prévoit de supprimer des contributions qu'il s'était engagé à verser à trois régions qui avaient choisi de prendre en charge des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET). Cette remise en cause de la parole de l'État est d'autant plus choquante que les régions concernées n'ont été averties qu'en septembre dernier. Ce manque à gagner pour les régions concernées sera pris en compte dans l'équation globale de la révision à la baisse par le Sénat de l'effort demandé aux régions.

En 2027, le Gouvernement prévoit d'augmenter de 1 million d'euros la subvention de l'Autorité de régulation des transports (ART), dont les besoins de fonctionnement sont importants, pour la porter à 17 millions d'euros. Depuis 2020, la subvention de cette autorité est systématiquement fixée à un niveau inférieur à ses dépenses de façon à réduire un niveau de trésorerie qui avait été jugé trop élevé à l'époque. Nous sommes arrivés au

bout de cette logique puisque le fonds de roulement de l'ART est désormais quasiment épuisé. Avec 17 millions d'euros, les projections montrent que l'autorité devra licencier quand bien même le PLF prévoit une stabilité de ses effectifs. Pour résoudre cette incohérence, je vous propose un amendement visant à majorer de 1 million d'euros supplémentaires la subvention versée à l'ART.

En 2027, les moyens des Voies navigables de France (VNF) seront stabilisés. Les 300 millions d'euros d'investissements prévus dans la régénération et la modernisation des infrastructures sont conformes à la cible du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement. Cependant, à compter de 2028, la concrétisation des investissements nécessaires au maintien de l'état du réseau supposerait de trouver de nouveaux financements à hauteur de 50 millions d'euros par an. De façon générale, à terme, notamment pour mieux prendre en considération le rôle joué par VNF et son réseau en matière de gestion de l'eau, une réforme de son modèle de financement devra être envisagée.

Quant au programme 205, ses crédits pour 2027 prévoient une hausse des dépenses de formation des marins ou encore de reconduire, bien qu'avec une ambition plus limitée qu'en 2026, le nouveau dispositif d'appels à projets pour la décarbonation du secteur maritime. En revanche, aucun crédit n'est prévu pour prolonger en 2027 les aides aux pêcheurs confrontés à la flambée des prix du carburant. Si une telle reconduction suppose que la France obtienne l'autorisation de l'Union européenne, ce point n'en demeure pas moins préoccupant.

J'en viens au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (Bacea) et à la situation du secteur aérien.

Vous le savez, la loi de finances pour 2025 s'était traduite par une augmentation sans précédent de la fiscalité sur le transport aérien. Comme je l'avais prédit à l'époque, le secteur aérien et la desserte de nos territoires souffrent grandement, et de plus en plus, de cette mauvaise décision. Depuis 2025, la croissance du trafic en France est nettement moins dynamique qu'ailleurs en Europe. Désormais, le plus grave est que l'on observe un phénomène d'atrophie structurelle de l'offre de transport aérien en France qui affecte au premier chef les dessertes intérieures et les petits aéroports de province dont l'attractivité et la situation financière ont été très dégradées par les hausses de fiscalité.

Les difficultés de ces aéroports sont renforcées par l'impossibilité pour certains de payer leurs dépenses de sûreté et de sécurité et de rembourser les avances que l'État leur avait accordées pendant la crise sanitaire. Il est urgent de trouver des solutions pour sauver ces aéroports. J'ai interpellé le Gouvernement à ce sujet.

La flambée des prix du kérosène a porté un nouveau coup très dur à un secteur déjà fragilisé. Alors que la situation ne semble pas près de s'améliorer, il convient de soutenir la trésorerie des compagnies les plus en difficultés. Le Gouvernement n'en a pas pris la mesure.

En juin dernier, en vous présentant mon rapport de contrôle sur la performance de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), je vous avais signalé des projections extrêmement préoccupantes d'Eurocontrol. Faute notamment de moyens humains suffisants, le contrôle aérien français était voué à devenir un point de blocage majeur du ciel européen dans les années à venir, une vague de départs à la retraite n'ayant pas été anticipée, alors que cinq ans sont nécessaires pour former un contrôleur. Pour éviter ce scénario, j'avais recommandé de recruter davantage de contrôleurs dès 2027 et pour les années à venir. Je me félicite que ma recommandation soit effectivement mise en œuvre dans ce PLF qui prévoit que 200 nouveaux contrôleurs soient formés à l'École nationale de l'aviation civile (Énac).

Le dernier accord social pluriannuel de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) prévoit des mesures de flexibilité de l'organisation du travail des contrôleurs permettant de déplacer la capacité de contrôle sur les périodes où elle est la plus nécessaire. En contrepartie, les contrôleurs perçoivent des primes. Le coût pérenne annuel de cet accord avait été évalué à 100 millions d'euros en 2024. Cependant, ce montant est vite apparu sous-évalué compte tenu des besoins. Il a été réévalué en 2025, puis en 2026. Le PLF pour 2027 prévoit une nouvelle augmentation de 15 millions d'euros de cette enveloppe, soit un coût annuel réactualisé d'environ 140 millions d'euros. Je regrette cependant de ne toujours pas avoir pu obtenir de la DGAC une évaluation précise et détaillée des différentes mesures prévues par ce protocole social, notamment de leur efficacité et de la productivité dégagée.

Je suis favorable aux crédits des programmes 203 et 205 modifiés par mon amendement. J'appelle par conséquent à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ainsi modifiés.

Je souhaite également que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits relatifs aux transports routiers. – Je souhaiterais aborder brièvement six points relatifs à mon avis budgétaire sur les transports routiers.

Premièrement, comme vous, je constate que les transports sont de plus en plus financés en dehors du budget de l'État en recourant aux certificats d'économies d'énergie (CEE). Cela doit nous alerter, même si l'on peut saluer l'habileté avec laquelle cette forme de taxe carbone a été instaurée, sans manifestation ni contrôle démocratique. L'enveloppe consacrée au transport routier *via* les CEE serait de l'ordre de 1,7 milliard d'euros et devrait augmenter avec la mise en œuvre du plan d'électrification du Gouvernement :

il s'agit là d'un véritable dévoiement des CEE, utilisés pour financer des politiques publiques dans un contexte budgétaire contraint en dehors de tout débat parlementaire. L'opacité du mécanisme rappelle celle des recettes constituées par le produit de l'ETS (*Emissions Trading System* ou système d'échange de quotas d'émission) inscrites au budget de l'État, qui constituent une autre boîte noire. Les évolutions des fiches CEE font par ailleurs l'objet d'une concertation insuffisante avec les acteurs concernés.

Deuxièmement, l'absence de loi-cadre à l'Assemblée nationale pèse sur les perspectives budgétaires de la mission consacrée aux transports.

Troisièmement, alors que la hausse du prix des carburants provoque une crise sans précédent, le PLF pour 2027 ne consacre que quelques dizaines de millions d'euros aux mobilités actives. Là où les grandes infrastructures se chiffrent en milliards, quelques centaines de millions d'euros suffiraient pourtant à poursuivre l'audacieuse politique en faveur du vélo initiée il y a quelques années, aujourd'hui en déclin. Le vélo et la marche offrent, contrairement à la voiture, pour un investissement public limité, une solution durable, économique et écologique pour les trajets du quotidien, avec des bénéfices pour la santé. Je défendrai des amendements en ce sens.

Quatrièmement, le financement des mobilités reste difficile dans les zones peu denses, en raison notamment de conditions trop restrictives pour lever le versement mobilité, à savoir l'organisation d'un service de transport régulier. Je proposerai par amendement que les autorités organisatrices puissent percevoir le versement mobilité à taux réduit lorsqu'elles mettent en place des services non réguliers, particulièrement adaptés à ces territoires.

Cinquièmement, il faut diversifier le financement des autorités organisatrices des mobilités urbaines pour le consolider. Outre l'accès à la taxe de séjour, je propose d'instaurer une taxe additionnelle à la taxe foncière au profit de la société chargée du projet, sur le modèle du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). En effet, les investissements dans les transports renforcent l'attractivité des territoires et accroissent la valeur des biens situés à proximité des infrastructures. Il serait juste qu'une part de cette plus-value revienne aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Le président de la région Grand Est, Franck Leroy, me donnait en exemple le service express régional métropolitain (Serm) de Strasbourg. Dans certaines villes moyennes situées à 30 kilomètres de Strasbourg et desservies quatre fois par heure, la valeur des propriétés bâties a sensiblement augmenté. Cette piste me paraît donc d'autant plus pertinente dans la perspective du déploiement des Serm.

Sixième et dernier point, les résultats du leasing social sont très décevants. Faute d'un dispositif à la mesure des besoins, il n'a permis ni d'atteindre les ménages les plus modestes ni d'élargir suffisamment l'accès aux véhicules électriques. Je soutiendrai donc la proposition de l'ONG Transport & environnement, reprise dans une proposition de loi récemment

déposée au Sénat par Daniel Salmon, qui prévoit un parc public d'un million de véhicules électriques, financés et détenus par la Caisse des dépôts et consignations, dont le loyer serait réduit et la durée de location portée à onze ans.

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Je ne comprends pas la demande formulée par le rapporteur pour avis sur le versement mobilité qui pourrait être levé en l'absence d'organisation de service de transport régulier. Je vois mal comment articuler ce dispositif avec le système actuel du versement mobilité adossé à la masse salariale. La commission des finances, sur l'initiative du précédent rapporteur général, avait adopté un mécanisme, que nous avons reconduit ce matin dans le cadre du projet de loi de fin de gestion pour 2026, ainsi que la semaine dernière dans le projet de budget pour 2027, prévoyant l'affectation des quotas carbone aux petites autorités organisatrices de la mobilité en milieu rural. À la lumière de ces éléments, la commission des finances aura du mal à suivre cette proposition, dont la mise en œuvre apparaît beaucoup plus compliquée.

Monsieur le rapporteur spécial, au-delà de la soutenabilité des petites lignes, que vous avez évoquée, se posent aussi des questions de soutenabilité et de rentabilité des projets d'intermodalité. Le Gouvernement ou du moins les acteurs concernés poursuivent-ils leur réflexion pour renforcer ce mode de transport plus vertueux, dont l'accès est jusqu'à présent très difficile, avec des péages ferroviaires très élevés et des sillons très mal positionnés, et qui ne répond pas aux attentes des clients quant au délai d'acheminement des marchandises depuis leur lieu d'origine ?

Enfin, *quid* du canal Seine-Nord Europe, qui a longtemps été au cœur des préoccupations relatives au programme 203 ?

M. Michel Canévet. – Le rapporteur spécial propose d'octroyer des crédits supplémentaires à l'AFIT France ; je propose, pour ma part, régulièrement de la supprimer, ne voyant pas la plus-value apportée par cet organisme, qui constitue un démembrement du ministère des transports.

Mes préoccupations portent surtout sur le secteur maritime. D'abord, la réforme du contrôle aux frontières dans les ports, avec le système européen d'entrée-sortie (EES), nécessitera des moyens et inquiète l'ensemble des opérateurs de transport. Des dispositions sont-elles prises en ce sens en vue de la mettre en œuvre ?

Ces transporteurs sont aussi préoccupés par la question des ressources humaines. Les effectifs de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) ont doublé, mais il importe de la doter des crédits correspondants pour accompagner les besoins en recrutement des compagnies maritimes, qui sont confrontées à la concurrence internationale, ce qui justifie de compenser certains surcoûts propres à la France au moyen notamment d'exonérations de cotisations sociales.

Enfin, s'agissant du renouvellement de la flottille, nous sommes inquiets au sujet du système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, auquel le secteur contribue de façon assez significative. Un fléchage financier vers ces opérateurs pour accompagner leur transition énergétique me semble absolument indispensable ; à défaut, nous aurons du mal à faire face à la concurrence internationale et à atteindre des objectifs ambitieux en matière de décarbonation.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je salue l'initiative du rapporteur spécial de flécher 100 millions d'euros vers les lignes de desserte fine du territoire. Les besoins sont de l'ordre de plus de 7 milliards d'euros selon le rapport Philizot, dont 500 millions d'euros pour la seule région Bourgogne-Franche-Comté. Ce premier pas en appelle bien d'autres : il faudrait inscrire cette dynamique de façon pluriannuelle avec, éventuellement, une montée en charge.

La même question se pose pour VNF. Si les chantiers des grandes voies d'eau sont relativement bien pris en compte, il n'en est pas de même pour les canaux, qui jouent pourtant un rôle important en termes d'attractivité touristique pour les territoires ruraux et dont les besoins sont eux aussi considérables. Quelles pistes sont envisagées pour la refonte du financement de VNF ?

M. Simon Uzenat. – Je formulerai quelques observations sur les deux programmes.

Sur le programme 203, la régénération et la modernisation des infrastructures existantes sont une priorité, chacun en convient. Or, avec une hausse de 1,3 % par rapport à 2026, force est de constater que ces crédits restent en deçà de l'inflation. On n'est donc pas au rendez-vous.

Concernant le ferroviaire, il manque aujourd'hui 1 milliard d'euros, comme vous le soulignez dans votre rapport : ce n'est tout de même pas l'épaisseur du trait. Les investissements nouveaux progressent un peu plus nettement, à hauteur de 2,9 %, mais, inflation déduite, l'effort reste très modeste.

Comme l'a dit le rapporteur pour avis Olivier Jacquin, les mobilités actives sont le parent pauvre de ce programme – vous le reconnaissez d'ailleurs dans votre rapport.

Par ailleurs, la suppression des contributions de l'État aux trains d'équilibre du territoire est un mauvais coup porté certes à trois régions seulement, mais qui s'ajoute aux très mauvaises nouvelles du moment, à hauteur de 52,5 millions d'euros.

Je ne reviendrai pas sur la débudgétisation de l'électrification de notre parc automobile, qu'il s'agisse du leasing social ou du soutien à l'achat de véhicules électriques.

Madame le rapporteur général, concernant le versement mobilité, si j'ai bien compris notre collègue, son instauration est subordonnée à l'existence de lignes régulières de transport, ce qui pénalise de fait les territoires sous-denses. De très nombreux territoires ruraux veulent le mettre en place sans cette condition, afin de proposer des solutions adaptées à leur territoire. Il n'est pas question d'un dispositif temporaire. Nous déposerons des amendements en ce sens lors du débat en séance.

S'agissant enfin du programme 205, l'effort en faveur de la décarbonation du secteur maritime est là encore extrêmement modeste : 70 millions d'euros, dont 10 millions d'euros ont été retranchés – certes pour une cause tout à fait noble, les aides pour la pêche. Mais le projet de loi de finances pour 2027 prévoit des crédits à hauteur de 41 millions d'euros, alors que l'urgence commanderait d'amplifier l'effort.

S'agissant des aides aux pêcheurs, vous avez souligné, monsieur le rapporteur spécial, l'absence d'éléments tangibles. Si une décision de la Commission européenne est attendue, encore faut-il que le Gouvernement entreprenne les démarches nécessaires, et il y a urgence. Les prix ne baisseront pas, et nos pêcheurs ont besoin de cette aide.

Enfin, les crédits dédiés à l'action civile de l'État en mer subissent une baisse très inquiétante de 56 %, alors même que ses acteurs jouent un rôle clé – nous le savons bien en Bretagne –, notamment pour faire respecter les prescriptions sociales et environnementales. Il s'agit donc d'un point de désaccord supplémentaire sur ces programmes.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Nombre de vos interrogations portent sur des questions de financement et de fiscalité.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous en convenez, me semble-t-il, le recours aux CEE, même si le dispositif est critiquable, permet d'apporter des financements. À y regarder de plus près, on découvre un véritable maquis de financements – vous parlez d'une boîte noire –, le dispositif est effectivement assez complexe et, avouons-le, nous nous y perdons. Toutefois, l'essentiel, c'est que l'investissement soit réalisé et soit correctement financé. Cette complexité induit parfois, lorsque les administrations modifient tel ou tel paramètre, des effets de bord pénalisants. Nous nous efforcerons de clarifier le mécanisme, mais pour l'heure, nous devons composer avec l'existant.

Je vous rejoins totalement sur la nécessité d'une loi-cadre ; le Sénat l'a amendée, et nous attendons son inscription à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

J'ai omis de préciser que le dispositif des CEE doit permettre d'affecter à la régénération du réseau ferroviaire 240 millions d'euros dès 2026, puis 200 millions d'euros par an à compter de 2027.

Face à la hausse des prix des carburants, vous avez évoqué le soutien aux mobilités actives, et Mme le rapporteur général l'intermodalité. Lorsque l'on l'interroge sur ce dernier point, le secteur des transports donne l'impression de fonctionner en tuyaux d'orgue, chacun menant sa propre politique, et les réponses obtenues jusqu'à présent ne m'ont pas convaincu. Il y a là un angle mort. Un certain nombre de projets d'infrastructures ferroviaires, destinés notamment à favoriser l'intermodalité, sont aujourd'hui bloqués faute de financements.

Madame le rapporteur général, vous me poussez presque à déposer un amendement. Outre les lignes de desserte fine du territoire, qui constituent une véritable priorité, je proposerais volontiers d'abonder les crédits consacrés à l'intermodalité. Nous allons y travailler en amont.

Nous reparlerons du vélo.

Le versement mobilité donnera immanquablement lieu à un débat nourri lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances. Nous verrons si nous pouvons faire évoluer la situation pour les AOM afin de parvenir à un équilibre satisfaisant entre les zones peu denses, les agglomérations, etc. La question est très complexe. Quant au leasing social, il ne relève pas du périmètre de ce rapport.

S'agissant de l'intermodalité dans le fret, il existe une « aide à la pince », dont le coût est stabilisé à 47 millions d'euros. Plusieurs questions devront être approfondies assez rapidement.

S'agissant du système EES dans les ports, évoqué par Michel Canévet, les alertes se multiplient dans les aéroports, surtout pour la période postérieure au 1er janvier. Si l'on parvient à en suspendre l'application quand la situation devient trop tendue, je n'ai reçu aucune alerte concernant les ports. Je suis à votre disposition pour examiner cette question.

S'agissant du secteur maritime, une hausse des crédits est prévue en 2027 au titre des exonérations. En outre, si le soutien à la décarbonation diminue en 2027, les crédits sont tout de même reconduits, et je me félicite du fléchage des quotas ETS. Cette baisse s'explique aussi par le retrait des ports du dispositif. Le directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture m'a indiqué en audition qu'ils seraient financés par des dispositifs alternatifs, qui restent encore à préciser, sans doute par le biais des CEE.

M. Lemoyne m'a interrogé sur le modèle de financement des lignes de desserte fine du territoire, évoquant le rapport de M. Philizot qui y est consacré. Le préfet Philizot, grand spécialiste du sujet, poursuit ses travaux, dont j'espère entendre prochainement les conclusions. La classification des lignes de desserte fine en trois catégories et les financements afférents font aussi l'objet d'importants débats. Il y a là un vrai sujet.

Avec une enveloppe de 100 millions d'euros, nous faisons un effort et marquons une priorité là où les financements étaient, de très loin, insuffisants. Il nous faudra toutefois rester vigilants pour la préserver jusqu'au terme de l'adoption de ce PLF, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur son devenir. Nous verrons s'il est possible de trouver une solution juridiquement recevable, sans tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution, pour inscrire cette priorité dans la durée afin qu'il ne s'agisse pas d'un fusil à un coup.

Vous insistez, à juste titre, sur la refonte du financement de VNF, un sujet à aborder avec prudence, mais avec méthode. Si l'exercice 2027 passera, des difficultés se poseront en 2028 si nous voulons maintenir le niveau d'investissement attendu par l'ensemble des acteurs pour répondre à un impératif de régénération des canaux et de l'ensemble du réseau fluvial.

J'ajoute que VNF participe aussi à la gestion de l'eau et à la prévention des risques, en jouant un rôle central dans la lutte contre les inondations. Aujourd'hui, son modèle de financement ne prend pas suffisamment en compte ces missions ; il convient donc d'examiner cette question avec prudence. La redevance hydraulique doit également dégager des ressources, mais des recours semblent engagés à son sujet – la question est à suivre de très près.

S'agissant de la régénération, évoquée par M. Uzenat, son ampleur peut toujours être discutée, j'en conviens, mais cette orientation est claire et revendiquée. Les moyens sont-ils suffisants ? Si le contexte rend l'exercice particulièrement difficile, ce budget traduit néanmoins un effort ; nous en débattrons en séance.

Concernant les mobilités actives, je l'ai dit, il faut poursuivre dans cette voie.

Concernant les TET, nous partageons le constat que l'État ne tient pas parole, ce qui est incompréhensible pour l'ensemble des régions, car c'est une question de principe : l'État leur propose, par voie contractuelle, de reprendre la gestion de lignes qu'il sait déficitaires en s'engageant à en financer une part, avant de manquer à sa parole, ce qui est totalement scandaleux. Nous réfléchissons à une réponse globale, dont nous ferons part en séance.

M. Christopher Szczurek, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sur les programmes « Expertise, information géographique et météorologie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». – En 2027, les dépenses relatives aux missions supports et aux effectifs de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », proposées sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », à hauteur de 3,2 milliards d'euros, sont comparables à celles qui étaient prévues pour 2026.

L'essentiel des crédits de ce programme est constitué des dépenses de personnel pour 2,9 milliards d'euros en 2027. Vous avez pu le constater dans mes précédents rapports, je suis attaché à identifier et à recommander des mesures de réorganisation et de mutualisation entre administrations de façon à rendre plus efficaces les services publics et plus efficient l'usage des deniers publics. De ce point de vue, la création en 2023 d'un centre ministériel de gestion des personnels, couvrant le pôle ministériel du secrétariat général des ministères environnementaux et de l'aménagement du territoire, est un bon exemple. Il aurait permis de dégager des gains de productivité équivalents à trente postes de fonctionnaires. Je considère que ce type d'initiatives doit être mis en avant et encouragé.

Comme presque chaque année depuis plus de dix ans maintenant, à périmètre constant, les effectifs de cette mission doivent diminuer en 2027. La baisse de 126 équivalents temps plein (ETP) est cependant moins prononcée que les réductions d'emplois appliquées en 2025 (319 ETP) et en 2026 (216 ETP). Il est néanmoins incontestable que la mission apporte depuis plusieurs années sa contribution aux efforts visant à maîtriser l'emploi public.

Hors charges de personnel, les crédits du programme 217 sont principalement consacrés aux dépenses immobilières des services centraux. J'ai appris qu'un nouveau projet de densification du site de la Défense avait été engagé. À terme, il vise à libérer plus d'un tiers des trente-deux étages de la tour Séquoia de façon à pouvoir y accueillir d'autres administrations.

Les dotations versées aux trois autorités administratives indépendantes (AAI) rattachées au programme doivent rester stables en 2027. Cependant, j'ai constaté que la principale de ces AAI, à savoir la Commission de régulation de l'énergie, disposait d'une marge de manœuvre permettant de réaliser des économies sur l'un de ses postes de dépenses. En effet, pour seulement 160 agents, elle s'acquitte, pour son siège, d'un loyer annuel de 4,5 millions d'euros – c'est beaucoup trop. J'ai appris que cette autorité cherchait à déménager rapidement. Les premiers sites identifiés permettraient de réduire structurellement ses dépenses d'au moins 2 millions d'euros.

J'en viens désormais au programme 159.

Les missions de Météo-France sont plus que jamais essentielles et de haute valeur pour l'économie. L'été dernier, avec ses canicules et ses incendies dramatiques, l'a une fois encore démontré. Je rappelle que, en 2018, un rapport avait évalué les gains socioéconomiques générés par les activités de l'opérateur entre 1,1 milliard et 2,5 milliards d'euros par an.

Je n'observe pas d'alertes particulières pour Météo-France en 2027. Ses moyens sont stables, s'agissant de sa subvention comme de ses effectifs.

J'ai été informé cependant que l'inflation importante des coûts de la puissance de calcul, résultant notamment de l'accélération du développement de l'intelligence artificielle, pourrait conduire à revoir à la baisse l'ambition du projet de renouvellement des supercalculateurs de Météo-France. Je

rappelle que la puissance de calcul est essentielle pour les services météorologiques nationaux. Elle détermine grandement l'exactitude de leurs prévisions. Le projet initial, que l'État s'était engagé à financer pour une enveloppe d'un peu plus de 400 millions d'euros, devait permettre de multiplier la puissance de calcul de Météo-France par un facteur de 6. Pour rester dans l'enveloppe budgétaire prévue, l'ambition pourrait être revue à la baisse avec un facteur de 3,5 ou de 4. Les améliorations de la précision et de l'anticipation des prévisions qui devaient résulter du projet en seront nécessairement amoindries.

Préoccupante jusqu'en 2024, la situation financière de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) s'est améliorée depuis 2025 à la suite de la réévaluation, sur l'initiative du Sénat, de sa subvention annuelle ainsi qu'à la faveur de la mise en œuvre d'un plan d'économies interne.

Grâce à ces actions, le déficit structurel de 15 millions d'euros révélé en 2023 a pu être réduit à 5 millions d'euros. Si les perspectives financières de cet établissement ne suscitent plus une préoccupation imminente, ce déficit devra néanmoins être résorbé par des économies nouvelles, une augmentation de sa dotation ou un réaménagement de ses missions.

Le modèle économique de l'IGN repose désormais principalement sur la contribution de l'opérateur à des programmes de mises en œuvre de politiques publiques pour laquelle il perçoit des financements de la part de leurs commanditaires. Tout particulièrement dans la période budgétaire contrainte que nous connaissons, ces ressources sont incertaines et la dépendance de l'IGN à celles-ci tend à fragiliser sa situation financière. En 2026 par exemple, les ressources propres de cette nature devraient être inférieures de plus de 10 millions d'euros à la prévision initiale.

En décembre dernier, une circulaire du Premier ministre, dite « réflexe IGN », demandait aux administrations de recourir en priorité à l'IGN pour leurs projets relatifs à des données géolocalisées. Cette initiative partait du constat que de nombreuses administrations ont encore tendance, peut-être par méconnaissance de l'expertise et des compétences de l'IGN, à faire appel à des prestataires privés, souvent étrangers et parfois plus chers. Y compris pour des raisons des souveraineté numérique, il semble en effet préférable, qu'en première intention, les administrations publiques se tournent plus naturellement vers l'opérateur public national que vers des multinationales étrangères du numérique.

Quant au Cerema, il a subi, depuis sa création, d'importantes et de constantes réductions de ses moyens financiers et humains. Ces évolutions ont notamment impliqué une profonde réorganisation de l'opérateur et un rétrécissement de son champ d'action. En 2027, si sa subvention doit rester stable, ses effectifs doivent à nouveau baisser de 60 ETP.

L'année dernière encore, les perspectives financières du Cerema étaient très inquiétantes, à tel point que les projections laissaient à penser qu'il pourrait être à court de trésorerie d'ici à la fin de l'année 2027. Néanmoins, un plan de retour à l'équilibre ambitieux, comportant 13 millions d'euros d'économies annuelles structurelles, a été de nature à redresser les comptes. Malgré cela, la situation du Cerema demeure fragile et méritera à l'avenir toute notre attention.

En l'état, je ne proposerai pas d'amendement budgétaire. La situation de certains opérateurs comme l'IGN ou le Cerema pourrait conduire à proposer des amendements visant à augmenter leurs crédits, mais la situation budgétaire dramatique du pays invite à faire des efforts partout où cela est possible. Il conviendra dans les années à venir d'engager une réflexion plus approfondie sur le rôle de ce ministère et sur les actions des opérateurs. Nous ne pouvons pas avoir, d'un côté, une politique de guichet et, de l'autre, contraindre systématiquement nos ingénieurs et nos scientifiques. Je suis, pour ma part, favorable à une plus grande diversification des ressources des opérateurs. Ces organismes publics ont un savoir-faire, des données, des produits et une expertise présentant une réelle valeur, ce qui leur permettrait de retrouver des marges de manœuvre.

Faciliter cette diversification pourrait être le moyen d'allier l'efficience des deniers publics que nous attendons tous et l'efficacité de ces organismes, dont la trésorerie ne saurait être menacée d'année en année. Pour le reste, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – S'agissant des questions immobilières, j'avais cru comprendre que la CRE pourrait s'installer dans les étages libérés de la tour Séquoia. Ce projet est-il toujours d'actualité, ou s'agit-il d'une autre opération ?

Permettez-moi de formuler une remarque sur le modèle économique de l'IGN et de Météo-France. Ces opérateurs publics produisent des données désormais ouvertes à tous. Alors qu'ils en tiraient auparavant des ressources propres – l'IGN commercialisait notamment des cartes ou des produits dérivés –, ce sont des acteurs privés, dotés de moyens bien supérieurs qui valorisent ces données et en tirent des recettes grâce à la vente de divers logiciels notamment.

Nous devrons donc, à un moment donné, nous interroger sur la soutenabilité de ces modèles, dans la mesure où les fonds publics génèrent des recettes au profit du secteur privé.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je ferai moi aussi une remarque. Le Cérema subit régulièrement des contraintes budgétaires, alors même qu'il doit continuer à bien fonctionner. Je rappelle que le Sénat a adopté dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2026, sur son initiative, un amendement de 50 millions d'euros en faveur du programme national Ponts, qui arrivait à

échéance. Ce programme est essentiel. Avec le changement climatique, les collectivités territoriales rencontrent d'immenses difficultés pour financer la réfection de bon nombre d'ouvrages d'art. Or, faute de remise en état en temps et en heure, les ponts devront être fermés à la circulation.

Le Cérema doit donc être en mesure de disposer des moyens d'exercer ses missions.

M. Simon Uzenat. – Nous émettons quelques réserves quant à la diminution des effectifs, même si elle est moins marquée que prévu. Même si ce secteur peut s'appuyer sur des technologies de plus en plus perfectionnées, il exige un accompagnement humain. De vraies interrogations se posent donc.

Comme Jean-Baptiste Lemoyne, je m'interroge sur la situation du Cérema, partenaire apprécié et de confiance de nos collectivités pour les accompagner dans l'ingénierie de leurs projets du quotidien, comme nous le constatons tous dans nos territoires. Les nouveaux élus s'en félicitent, je puis en témoigner, encore faut-il qu'il ait les moyens de répondre présent.

Je rejoins les interrogations de Mme le rapporteur général sur le modèle de financement de l'IGN. Peut-être divergerons-nous sur les solutions, mais la question mérite que nous y consacrions le temps nécessaire. Avec les évolutions technologiques actuelles, l'IGN a les ressorts nécessaires pour développer de nouvelles ressources, car, même si son déficit s'est atténué, sa situation budgétaire reste préoccupante.

Monsieur le rapporteur spécial, vous soulignez l'inflation des coûts de la puissance de calcul, qui a conduit à revoir à la baisse la montée en puissance et le renouvellement des supercalculateurs de Météo-France, ainsi que le développement accéléré de l'intelligence artificielle. Dans quelle mesure celui-ci pèse-t-il sur ses capacités de calcul, absolument indispensables au regard des services rendus par Météo-France, que votre rapport évalue avec précision ?

M. Christopher Szczurek, rapporteur spécial. – Madame le rapporteur général, il est bien question que la CRE s'installe dans la tour Séquoia. Plus généralement, nos AAI et nos opérateurs sont souvent installés dans des bâtiments d'une vétusté catastrophique. C'est pourquoi les propositions de mutualisation des espaces ne doivent pas être systématiquement considérées comme des mesures d'austérité.

À cet égard, je formulerai peut-être des propositions pour engager un débat sur cette question. J'estime qu'il est possible de mutualiser de nombreux moyens entre ces trois opérateurs, dont les missions s'articulent de manière naturelle : la cartographie, la prévision météorologique et, avec le Cérema, la gestion des conséquences climatiques. Il conviendra de les inviter à travailler davantage de concert, car ils opèrent toujours en silo. Des espaces communs permettraient de répondre assez rapidement à la vétusté immobilière, mais surtout de réduire le coût global du parc immobilier de ces opérateurs. Je

m'emploierai l'année prochaine à examiner cette question, car il est difficile de faire une étude d'impact en quatre semaines.

S'agissant de la question des ressources de l'IGN et de Météo-France au regard de l'*open data*, évoquée par Mme le rapporteur général et par M. Uzenat, ces opérateurs ne peuvent plus, par définition, vendre leurs données ; ils peuvent en revanche commercialiser leur expertise scientifique et technique sur celles qu'ils produisent. En tant qu'établissements publics administratifs, et non à caractère industriel et commercial, ils restent toutefois limités dans la commercialisation de leurs prestations. Là encore, l'année prochaine, nous pourrons nous attacher à mesurer plus précisément les ressources propres qu'ils peuvent espérer dégager, pour éviter qu'ils ne soient davantage affectés par la baisse des dotations budgétaires de l'État.

Monsieur Lemoyne, les 50 millions d'euros destinés au programme national Ponts, sont sanctuarisés et seront donc reconduits sans aucune difficulté.

Enfin, concernant l'impact de la puissance de calcul sur Météo-France, je n'ai pas davantage de précisions. Cet établissement invoque l'inflation et l'augmentation mécanique des coûts, mais sans nous éclairer davantage. C'est en tout état de cause l'argument opposé par l'État pour lui demander d'acquérir des supercalculateurs moins puissants. Je pense que nous pourrons obtenir d'autres informations à ce sujet.

Article 58 (état B)

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.1 vise à supprimer les crédits de 200 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP prévus pour le fonds vert au titre d'une nouvelle enveloppe consacrée aux immobilisations corporelles de l'État.

L'amendement FINC.1 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.2 vise à réduire de 100 millions d'euros le programme « Service public de l'énergie ».

L'amendement FINC.2 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.3 tend à augmenter de 200 millions d'euros les crédits du fonds Chaleur, porté par l'action relative à l'Ademe, prélevés sur le programme « Service public de l'énergie ».

L'amendement FINC.3 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.4 vise à rétablir le fonds territorial Climat, pour un montant de 100 millions d'euros.

L'amendement FINC.4 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.5 vise à instituer un fonds de garantie Chaleur fatale sur le programme « Énergie, climat et après-mines », à hauteur de 50 millions d'euros prélevés sur les crédits du fonds Chaleur.

L'amendement FINC.5 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.6 vise à réduire de 10 millions d'euros les crédits du programme « Paysages, eau et biodiversité » en conséquence de l'intégration des parcs nationaux dans l'Office français de la biodiversité (OFB).

L'amendement FINC.6 est adopté.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.7 vise à relever de 1 million d'euros le programme « Infrastructures et services de transports ». Je rappelle que l'ART a subi une coupe de 21 millions d'euros.

L'amendement FINC.7 est adopté.

La commission décide 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 DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 81

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 81.

Article 82

L'amendement de précision rédactionnelle FINC.8 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.9 vise à supprimer le dispositif de révision à la baisse des tarifs de soutien de certains contrats photovoltaïques. Les amendements FINC.10 et FINC. 11 tendent également à supprimer des dispositions en vertu desquelles l'État revient sur les engagements qu'il a pris.

Les amendements FINC.9, FINC.10 et FINC.11 sont adoptés.

Les amendements rédactionnels FINC.12, FINC.13, FINC.14, FINC.15, FINC.16, FINC.17, FINC.18, FINC.19, FINC.20 et FINC.21 sont adoptés, de même que l'amendement de coordination légistique FINC.22.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 82, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, 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 de 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation », « Sport, jeunesse et vie associative » ainsi que les comptes spéciaux et les articles qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'aviation civile

- M. Chems CHKIOUA, directeur général ;

- M. Marc BOREL, directeur du transport aérien ;

- M. Frédéric GUIGNIER, directeur des services de la navigation aérienne ;

- Mme Marjorie SOUFFLET-CARPENTIER, secrétaire générale ;

- Mme Camille URVOIS, conseillère technique pôle affaires réservées et territoriales.

Direction Générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités

- M. Rodolphe GINTZ, directeur général ;

- Mme Emmanuelle CHAMPIGNY, sous-directrice des affaires financières ;

- M. Nicolas BINA, conseiller parlementaire.

Direction des affaires maritimes de la pêche et de l'aquaculture

- M. Éric BANEL, directeur – responsable du programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » ;

- 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.

Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers

- M. Pascal DE IZAGUIRRE, président ;

- M. Laurent TIMSIT, délégué général.

Groupe Aéroports de Paris

- M. Philippe PASCAL, président-directeur général ;

- M. Mathieu CUIP, directeur des affaires publiques ;

- M. Paul BEYOU, responsable des affaires publiques nationales.

Société des grands projets

- M. Jean-François MONTEILS, président du directoire ;

- M. Frédéric BRÉDILLOT, membre du directoire en charge des finances ;

- M. Deniz BOY, directeur des affaires publiques ;

- M. Théo DEBIENNE, directeur de cabinet.

Union des aéroports français

- M. Thomas JUIN, président ;

- M. Nicolas PAULISSEN, délégué général ;

- Mme Clara HENNÉ, économiste.

Air France - KLM

- Mme Anne RIGAIL, directrice générale d'Air France ;

- Mme Lucie MUNIESA, secrétaire générale d'Air France - KLM ;

- M. Sébastien JUSTUM, secrétaire général adjoint d'Air France - KLM.

Autorité de régulation des transports

- M. Thierry GUIMBAUD, président ;

- M. Jordan CARTIER, secrétaire général.

Groupe SNCF

- M. Laurent TREVISANI, directeur général délégué performance du groupe SNCF et président du conseil d'administration de SNCF-Voyageurs ;

- Mme Anne BOSCHE-LENOIR, directrice générale adjointe finances et achats de SNCF Réseau ;

- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire du Groupe SNCF ;

- M. Renan MEGY, directeur stratégie et transformation.

Voies navigables de France

- Mme Cécile AVEZARD, directrice générale ;

- M. Laurent HÉNART, président du conseil d'administration ;

- M. Régis BAC, directeur juridique, économique et financier ;

- Mme Muriel MOURNETAS, directrice de cabinet.

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/pjlf2027.html