

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :  
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS  
CHARGES DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT  
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : UNE EXÉCUTION TRÈS ÉLOIGNÉE DE LA PRÉVISION EN RAISON DES SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME ET DE FACTEURS CONJONCTURELS</i></b> .....	4
<b>A. LES CRÉDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE ONT ÉTÉ COMPLÉTÉS TANT PAR DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES QUE PAR D'IMPORTANTES FONDS DE CONCOURS</b> .....	5
1. La première loi de finances rectificative.....	5
2. La seconde loi de finances rectificative .....	5
3. Les fonds de concours.....	6
<b>B. DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES SIGNIFICATIFS</b> .....	6
1. Un décret d'avance majeur .....	6
2. Des reports de crédits importants.....	6
a. Les crédits antérieurs reportés en 2022.....	6
b. Les crédits reportés en 2023.....	7
<b>C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE MONTRENT LES CONSÉQUENCES CONCRÈTES DU SOUS-INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX</b> .....	8
1. Les conséquences néfastes pour les voyageurs.....	8
2. Les conséquences néfastes pour le report modal .....	8
<b>II. LE PROGRAMME 355 <i>CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT</i></b> .....	9
<b>III. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i></b> .....	9
<b>A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE AUX PRÉVISIONS</b> .....	10
<b>B. DES RECETTES DYNAMIQUES</b> .....	10
<b>C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DIVERS</b> .....	11
<b>D. UN ENDETTEMENT STABILISÉ</b> .....	11



Les crédits relatifs aux transports se répartissent entre :

– ceux consacrés aux transports terrestres au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* du budget général de l'État. Ils sont inscrits sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* pour les transports ferroviaires, routiers, fluviaux et collectifs et, sur le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* ;

– ceux consacrés aux transports aériens, inscrits sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

### CRÉDITS ALLOUÉS AUX TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits adoptés en LFI <sup>(1)</sup>		Crédits ouverts, y compris FDC <sup>(2)</sup> et ADP <sup>(3)</sup>		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport à la LFI (en %)		Taux d'exécution par rapport au total des crédits ouverts (en %)	
	AE <sup>(4)</sup>	CP <sup>(5)</sup>	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Transports (total)</b>	<b>7 034</b>	<b>7 087</b>	<b>17 271</b>	<b>13 231</b>	<b>14 128</b>	<b>11 982</b>	<b>200,9</b>	<b>169,1</b>	<b>81,8</b>	<b>90,6</b>
Programme 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	3 825	3 870	13 930	9 957	10 888	8 755	284,7	226,3	78,2	87,9
Programme 355 <i>Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État</i>	836	836	829	829	824	824	98,6	98,6	99,4	99,4
Programme 612 <i>Navigation aérienne</i> (BACEA)	573	582	700	631	619	616	108,0	105,8	88,5	97,6
Programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> (BACEA)	1 754	1 754	1 756	1 761	1 743	1 736	99,3	98,9	99,2	98,6
Programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i> (BACEA)	45	45	56	54	54	51	120,0	113,3	96,4	94,4

Source : Commission des finances d'après les données issues du RAP(6) 2021.

(1) Fonds de concours.

(2) Attributions de produits.

(3) Autorisations d'engagement.

(4) Autorisations d'engagement

(5) Crédits de paiement.

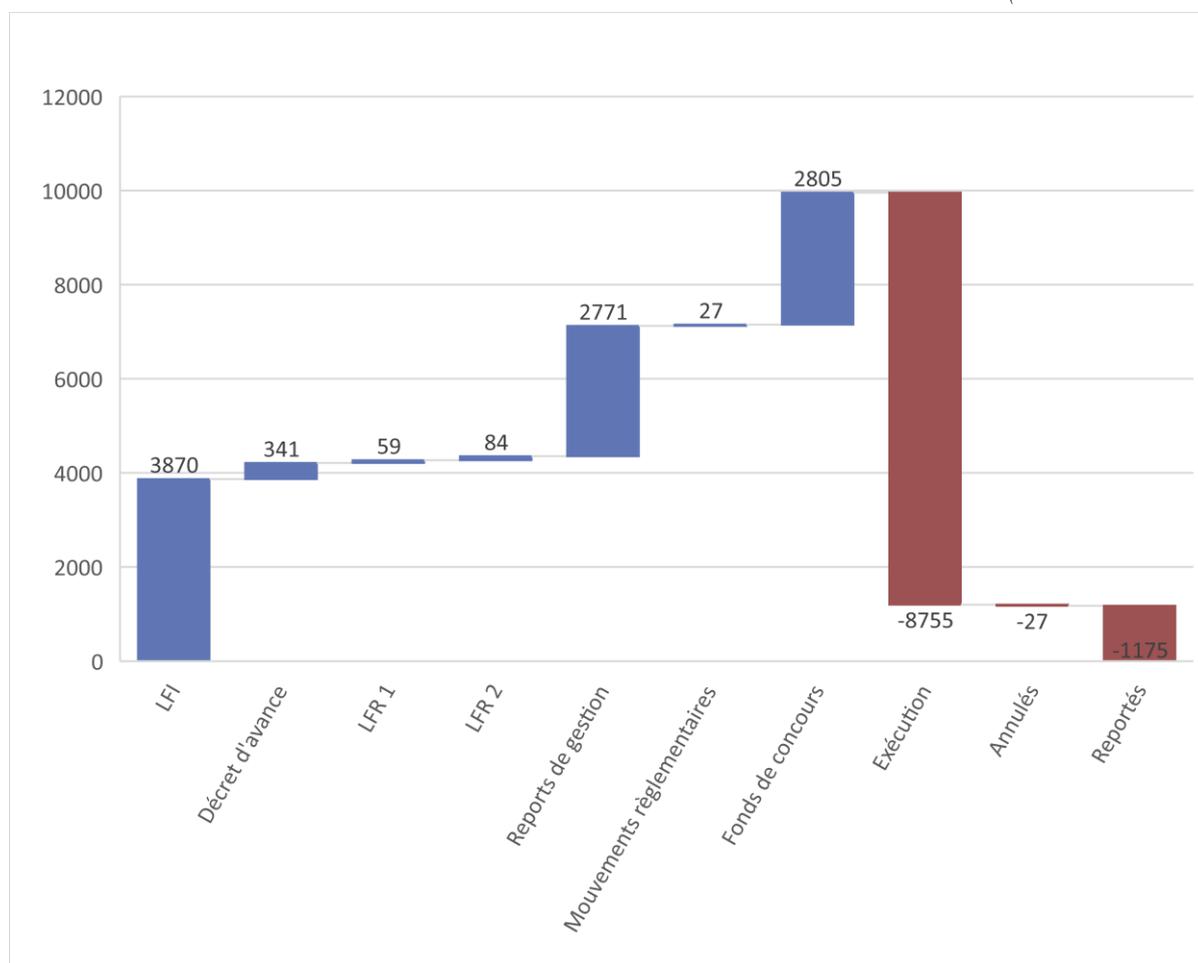
(6) Rapport annuel de performances.

## I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS* : UNE EXÉCUTION TRÈS ÉLOIGNÉE DE LA PRÉVISION EN RAISON DES SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME ET DE FACTEURS CONJONCTURELS

L'exécution budgétaire du programme 203 a été caractérisée une nouvelle fois par la très forte sur-exécution des crédits par rapport à ceux votés en LFI (284,7 % en AE et 226,3 % en CP), en raison de l'importance des fonds de concours, issus principalement de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), et de l'opération de recapitalisation de la SNCF, qui a conduit à d'importants reports de crédits.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022 et son annexe I « Développement des opérations constatées au budget général ». Voir les notes de bas de page pour les références du décret d'avance (1), de la LFR 1 (2) et de la LFR 2 (3).

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(3) Loi n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

## **A. LES CRÉDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE ONT ÉTÉ COMPLÉTÉS TANT PAR DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES QUE PAR D'IMPORTANTES FONDS DE CONCOURS**

### **1. La première loi de finances rectificative**

La LFR 1 a ouvert 1,3 milliard d'euros en AE et 59,5 millions d'euros en CP afin de traduire les engagements issus de la signature de la convention décennale pour les trains d'équilibre du territoire (TET) en mars 2022 <sup>(1)</sup>.

Le montant des AE est inférieur au montant global des financements prévus par l'État dans le cadre de cette convention (1,7 milliard d'euros). Comme expliqué par M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, « en plus de 1,36 milliard d'euros prévu dans le PLFR, cette convention décennale sera financée par 243 millions d'euros d'AE budgétés en loi de finances initiale 2022 pour les TET, et par 160 millions d'euros de reports des années précédentes » <sup>(2)</sup>. Les crédits de paiement ouverts étaient destinés à financer une nouvelle aide au fret ferroviaire d'un montant de 26 millions d'euros (comme en AE), rendue nécessaire par la hausse des prix de l'énergie. Dans le cadre de cette aide, l'État a versé une subvention à SNCF Réseau pour réduire le montant à payer par les opérateurs de fret ferroviaire au titre des redevances d'utilisation du réseau. Enfin, 33,5 millions d'euros de CP ont été ouverts pour reconstituer une partie de la réserve du programme 203 utilisée pour l'aide au transport routier, financée par le décret d'avance du 7 avril 2022 susmentionné.

### **2. La seconde loi de finances rectificative**

La LFR 2 a ouvert 133 millions d'euros en AE et 84 millions d'euros en CP. La documentation budgétaire <sup>(3)</sup> indique confusément que ces ouvertures ont servi à « financer principalement » divers travaux, dont 100 millions d'euros en AE et CP sur les ouvrages d'art et 20 millions d'euros d'insonorisation des riverains des aéroports, afin de compenser la baisse de rendement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) <sup>(4)</sup> du fait de la crise sanitaire (20 millions d'euros).

---

(1) Cette convention, signée entre l'État, autorité organisatrice des TET, et SNCF Voyageurs le 17 mars 2022 à hauteur de 1,73 milliard d'euros, définit les modalités d'exploitation et de financement des TET pour la période 2022-2031. Elle permet ainsi de subventionner les TET, dont l'exploitation est déficitaire. La convention inclut le renouvellement de l'ensemble des matériels roulants.

(2) Compte rendu de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 13 juillet 2022, séance de 9h30 (Compte rendu n° 08), page 30.

(3) RAP, page 66.

(4) La TNSA, prévue aux articles L. 422-29 à L. 422-57 du code des impositions sur les biens et services, est acquittée par les propriétaires d'aéronefs et perçue par les personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes. Son produit sert à financer des aides versées aux riverains d'aéroports pour financer des travaux d'isolation sonore de leurs logements.

### 3. Les fonds de concours

Les fonds de concours rattachés au programme 203 en 2022 s'élèvent à 3,66 milliards d'euros en AE et 2,81 milliards d'euros en CP. Sur ces 2,81 milliards d'euros, 2,06 proviennent de l'AFITF <sup>(1)</sup>, le surplus étant fourni essentiellement par les collectivités territoriales dans le cadre de leur participation financière aux contrats de plan État-régions (CPER).

Ces montants sont assez nettement supérieurs à ceux anticipés dans le PAP pour 2022 (2,68 milliards d'euros en AE et 2,37 milliards d'euros en CP). Les rapporteuses spéciales regrettent l'absence d'explication dans la documentation budgétaire sur ces écarts, ainsi que l'absence de réponse de la DGITM à ce sujet.

## B. DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES SIGNIFICATIFS

### 1. Un décret d'avance majeur

Le décret d'avance du 7 avril 2022 a permis d'ouvrir 341 millions d'euros afin de financer une **aide exceptionnelle** en faveur des transporteurs routiers, calculée sur la base du nombre de véhicules exploités. Le financement de cette aide, d'un montant total de 400 millions d'euros, a été complété par 59,5 millions d'euros dégelés de la réserve du programme 203. Les conditions et les modalités d'attribution de l'aide ont été fixées par voie réglementaire <sup>(2)</sup>.

D'après la Cour des comptes <sup>(3)</sup>, au 28 décembre 2022, près de 342,5 millions d'euros d'aides ont été versés, les versements devant se poursuivre au début de 2023, le nombre des bénéficiaires s'établissant au 14 décembre 2022 à 23 203 entreprises.

Par ailleurs, un décret de transferts en date du 23 mars 2022 <sup>(4)</sup> a ouvert des crédits pour un montant de 26 millions d'euros en AE et en CP, afin de financer diverses aides, dont 15 millions d'euros pour des aides au fret et 8 millions d'euros pour les travaux de l'aérodrome de Polynésie.

### 2. Des reports de crédits importants

#### a. Les crédits antérieurs reportés en 2022

D'importants reports de gestion ont abondé le programme 203 en 2022, à hauteur de 3,39 milliards d'euros en AE et 2,77 milliards d'euros en CP, dont 3,18 milliards d'euros en AE et 2,69 milliards d'euros en CP de fonds de

---

(1) Dont les recettes sont quasiment stables par rapport à 2021, passant de 3,15 à 3,24 milliards d'euros.

(2) Décret n° 2022-511 du 8 avril 2022 relatif aux aides exceptionnelles attribuées aux entreprises de transport public routier et aux entreprises de négoce d'animaux vivants, modifié par le décret n° 2022-804 du 11 mai 2022 modifiant le décret n° 2022-511 du 8 avril 2022.

(3) Analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission « Écologie, développement et mobilité durables », page 56.

(4) Décret n° 2022-415 du 23 mars 2022 portant transfert de crédits.

concours. Ces reports de fonds de concours sont liés à la recapitalisation de la SNCF<sup>(1)</sup>. D'un montant total de 4,05 milliards d'euros, le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021 à 2030 prévoit que les crédits de cette recapitalisation sont versés en trois fois :

- SNCF Réseau a reçu 1,645 milliard d'euros en 2021 ;
- en 2022, deux versements ont été effectués à hauteur de 1,761 milliard d'euros ;
- il est enfin prévu que l'État verse 0,644 milliard d'euros en 2023.

Sur les 3,18 milliards d'euros en AE et 2,69 milliards d'euros en CP de fonds de concours reportés en 2022, 2,41 en AE et en CP correspondent ainsi aux versements de recapitalisation de la SNCF prévus pour 2022 (1,761 milliard d'euros) et 2023 (0,644 milliard d'euros). La Cour des comptes relève qu'« en dehors des fonds affectés à la recapitalisation de la SNCF, les fonds de concours sont essentiellement ceux correspondant aux investissements portés par l'AFITF »<sup>(2)</sup>.

### *b. Les crédits reportés en 2023*

Le taux d'exécution assez faible du programme 203 par rapport au total des crédits disponibles (78,2 % en AE et 87,9 % en CP) conduit à des reports importants de crédits de 2022 vers 2023. Ces reports résultent tout d'abord de l'opération de recapitalisation de la SNCF déjà évoquée, au titre de laquelle 644 millions d'euros ont été reportés en 2023.

À ces 644 millions d'euros il faut ajouter 168 millions d'euros du fonds de concours versé par SNCF Voyageurs (grâce aux bénéfices que dégage son exploitation des TGV) à SNCF Réseau (afin d'entretenir le réseau). Ce fonds de concours, que l'État renonce donc à percevoir, transite par l'action 41 *Ferroviaire* du programme 203. Les crédits ont été reportés à 2023, année où, d'après la documentation budgétaire, les besoins de financement de SNCF Réseau devraient être plus élevés qu'en 2022 du fait « *des résultats positifs de SNCF Réseau en 2022* » et de l'inflation encore élevée attendue en 2023<sup>(3)</sup>.

La Cour des comptes relève que, une fois retranchés ces éléments dont la somme fait 812 millions d'euros, **les crédits non consommés sont réduits à 390 millions d'euros** en CP (247 millions d'euros de fonds de concours et 143 millions d'euros de crédits budgétaires), ce qui représente 3,9 % des crédits disponibles. **Hors les deux raisons conjoncturelles et spécifiques évoquées ci-dessus, 96 % des crédits ouverts sur le programme 203 ont donc été consommés.**

---

(1) La Cour des comptes relève que cette somme « a été dans un premier temps versée au groupe SNCF à travers une augmentation de capital de la holding SNCF par l'État, qui a ensuite reversé intégralement ces fonds sur un fonds de concours de l'État qui finance ensuite SNCF Réseau » (analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 55).

(2) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 21.

(3) Page 83 du RAP.

Parmi ces 390 millions d'euros, une partie (57 millions d'euros) « s'explique par le report de plusieurs dépenses importantes concernant l'aérien (indemnisation pour la fin de la concession de l'aéroport de Tahiti, resurfaçage des aéroports de Raiatea et Rangiroa) », d'après la Cour des comptes <sup>(1)</sup>. Le solde demeure inexpliqué par le RAP.

Le projet de loi de règlement propose l'annulation de 12,3 millions d'euros d'AE et 26,6 millions d'euros de CP sur le programme 203.

### **C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE MONTRENT LES CONSÉQUENCES CONCRÈTES DU SOUS-INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX**

Le sous-investissement de l'État dans les transports à faible impact environnemental, au premier rang desquels le ferroviaire, qu'avaient déploré les rapporteuses spéciales dans leur rapport d'octobre 2022 <sup>(2)</sup>, se traduit de manière concrète dans les résultats des indicateurs de performance.

#### **1. Les conséquences néfastes pour les voyageurs**

L'indicateur 4.5. fixe ainsi une cible de trains en grand retard (supérieur à 30 minutes) de 7,7 % pour 2023, soit 1 train sur 13, avec une réalisation en 2022 de 9,6 %. **Se satisfaire qu'1 train sur 13 accuse un retard de plus d'une demi-heure apparaît particulièrement peu ambitieux.**

Le RAP révèle qu'un **train sur cinq de la ligne Bordeaux-Marseille a accusé un retard supérieur à 30 minutes**. Les trains Bordeaux-Marseille étant pourtant en concurrence avec des vols directs, proposés à des prix très attractifs du fait des privilèges fiscaux dont bénéficie le transport aérien, ces retards sont extrêmement dommageables pour le climat en tant qu'**ils incitent au report vers un mode de transports 1 450 fois plus émetteur de gaz à effet de serre que le train.**

#### **2. Les conséquences néfastes pour le report modal**

L'indicateur 3.1. illustre les résultats des choix budgétaires insuffisamment favorables aux transports écologiques. **Ni la part modale du transport fluvial** dans le transport intérieur terrestre de marchandises (2,1 % en 2022 contre 2 % en 2020), **ni celle du transport ferroviaire** (10,7 % en 2022, au même niveau qu'en 2021) n'ont ainsi significativement évolué.

---

(1) *Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 107.*

(2) *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), annexe n° 16, n° 292, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.*

## II. LE PROGRAMME 355 CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT

Comme rappelé par le RAP <sup>(1)</sup>, les crédits du programme 355 ne financent pas la dette de SNCF réseau reprise par l'État, mais uniquement les charges d'intérêt de celle-ci. Les crédits indiqués en LFI sont évaluatifs car une partie des emprunts est à taux variables ou indexée sur l'inflation. La charge budgétaire sur ces emprunts dépend donc de l'évolution des taux d'intérêt ou de l'inflation.

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la réforme du système ferroviaire, l'article 167 de la loi de finances pour 2022 a mis en œuvre la seconde partie de la reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 10 milliards d'euros, qui s'ajoutent aux 25 milliards d'euros repris en 2020 <sup>(2)</sup>, soit un total de 35 milliards d'euros.

**La dette ayant augmenté, il est logique que sa charge, financée par les crédits de ce programme, ait suivi la même évolution**, passant de 692 millions d'euros en AE et CP en 2021 à 836 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 21 %.

L'exécution est conforme à la prévision de la LFI, les crédits consommés représentant 98,6 % de ceux ouverts.

## III. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Le BACEA retrace les moyens de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour mettre en œuvre ses missions de sécurité du transport aérien. Il comprend :

– le programme 612 *Navigation aérienne* finance les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) pour ses prestations d'opérateur de la navigation aérienne ;

– le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du BACEA ;

– le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* finance les actions relatives à la régulation économique du secteur et à la lutte contre les émissions polluantes et les nuisances sonores.

Le budget annexe est alimenté par des redevances et des taxes affectées et peut, en outre, recourir à l'emprunt.

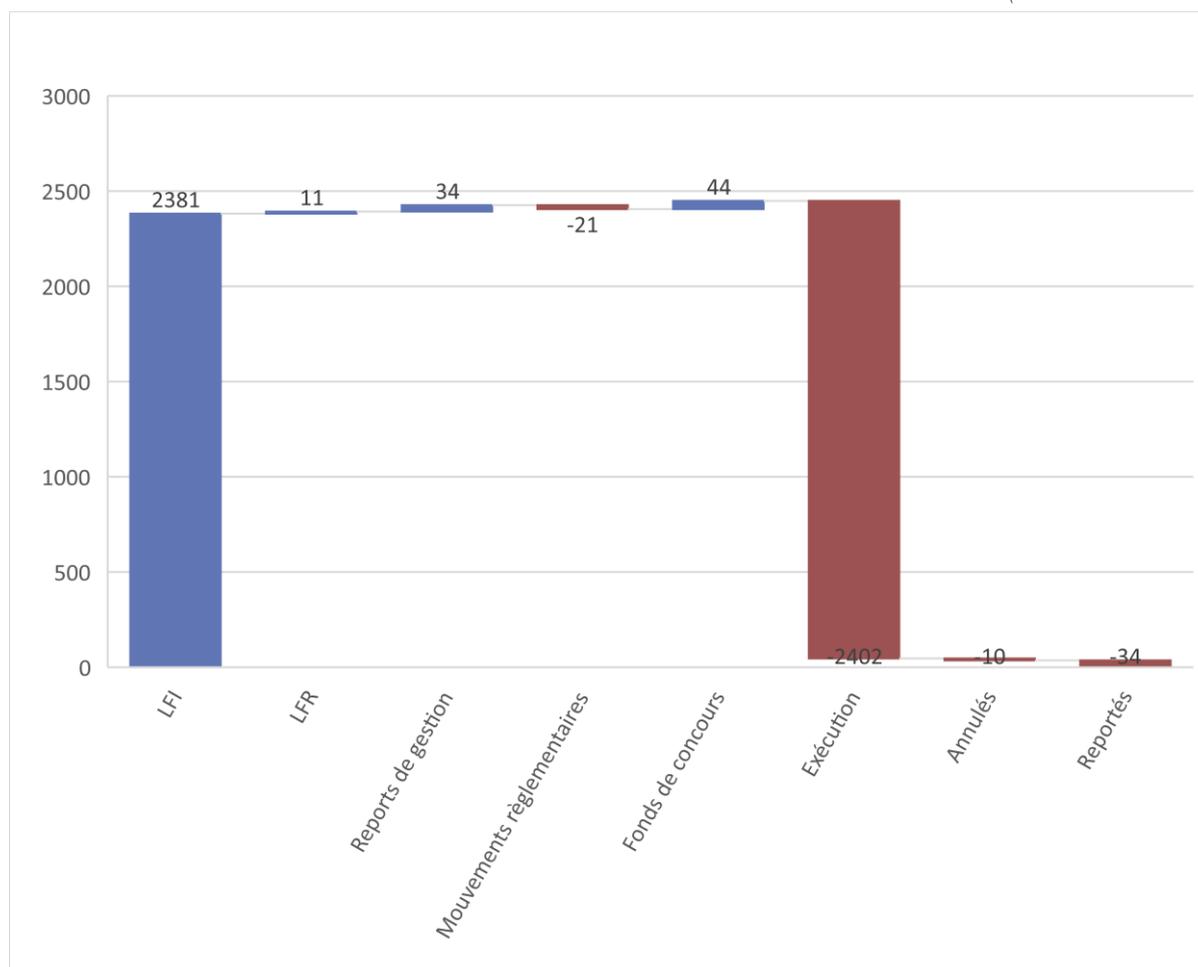
---

(1) Page 586.

(2) Article 229 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

## EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BACEA

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022.

### A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE AUX PRÉVISIONS

L'exécution du BACEA a été caractérisée en 2022 par sa grande **fiabilité par rapport aux prévisions de la LFI**. À l'échelle du budget annexe, les crédits consommés représentent ainsi 101,9 % en AE et 100,9 % en CP de ceux adoptés en LFI, et 96,2 % en AE et 98,2 % en CP de ceux disponibles.

### B. DES RECETTES DYNAMIQUES

Les recettes ont été très supérieures aux prévisions en raison de la reprise plus forte qu'escomptée du trafic aérien <sup>(1)</sup>. Les redevances de route <sup>(2)</sup> ont ainsi rapporté 1,3 milliard d'euros, contre 1,09 anticipés par la LFI.

Par conséquent, l'emprunt contracté a été inférieur aux prévisions (352 millions d'euros contre 709 millions d'euros autorisés par la LFI).

(1) Qui a atteint 88 % de son niveau de 2019 contre 78 % anticipé par la LFI.

(2) Les redevances de route rémunèrent l'usage des installations et services en route de navigation aérienne mis en œuvre par l'État dans l'espace aérien relevant de sa responsabilité.

### C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DIVERS

Les principaux mouvements de crédits ont été :

– l’abondement des programmes du BACEA à hauteur de 123,8 millions d’euros en AE et 53,5 millions d’euros en CP par des reports de crédits ;

– l’annulation par le décret d’avance du 7 avril 2022 précité de 20,8 millions d’euros en AE et en CP sur le programme 613. La DGAC a indiqué aux rapporteuses spéciales que cette annulation résulte « de la prise en compte de la réalité de l’emprunt effectivement contracté en 2021, inférieur aux prévisions inscrites en LFI pour 2022, et des charges financières associées ». Il est néanmoins vraisemblable que cette annulation, si elle a pu être permise par un emprunt plus faible que prévu, a été également justifiée par la nécessité de gager les crédits ouverts par le décret d’avance pour contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. Cette hypothèse est confirmée par le fait que les crédits annulés ont été postérieurement rétablis à l’identique par la LFR 1, comme pour de nombreuses autres missions. Pour d’autres missions, des annulations de crédits par ce décret, suivies de réouvertures à l’identique par la LFR 1, ont été analysées ainsi tant par le RAP <sup>(1)</sup> que la Cour des comptes <sup>(2)</sup>.

– l’ouverture par la LFR 1 de 20,8 millions d’euros de crédits en AE et en CP, dont 17,9 millions d’euros sur le programme 613 pour financer la revalorisation de 3,5 % du point d’indice de la fonction publique ;

– l’annulation par la LFR 2 de 8,1 millions d’euros de crédits en AE et 13,1 millions d’euros en CP compte tenu de dépenses de personnel et d’investissement moindres qu’attendues ;

Les crédits reportés de 2022 en 2023 s’établissent à 91,1 millions d’euros en AE et 33,5 millions d’euros en CP.

### D. UN ENDETTEMENT STABILISÉ

L’encours de dette brute s’établit à la fin de l’année 2022 à 2,71 milliards d’euros, quasiment stable par rapport à 2021 (+ 20 millions d’euros). Il se maintient à un niveau très élevé (il n’était que de 667 millions d’euros en 2019) suite aux effets de la crise sanitaire, l’effondrement des recettes des taxes en 2020 et 2021 et des redevances aériennes ayant dû être compensé par une augmentation massive de l’emprunt. La DGAC espère amorcer une trajectoire de désendettement en 2023, avec une cible d’encours de dette brute fixée par la LFI de 2,6 milliards d’euros au 31 décembre 2023.

---

(1) Voir la justification apportée par le RAP *Écologie, développement et mobilités durables au sujet du programme 181 Prévention des risques* (page 359).

(2) *Analyse de l’exécution budgétaire 2022, mission Recherche et enseignement supérieur, avril 2023, page 8.*