AMBITION FRANCE TRANSPORTS

FINANCER L'AVENIR DES MOBILITÉS

CAHIER D'ACTEUR

LOGO

QUI SOMMES-NOUS :

Nom de la structure :
TDIE

Contact :
Pierre Van Cornewal

Adresse :
9 rue de Berri, 75008 PARIS

Téléphone :
01 44 13 31 80

Courriel :
secretariat@tdie.eu

Site internet :
www.tdie.eu

Présentation de la structure (400 caractères) :
Think tank dédié aux questions de financement des infrastructures et systèmes de transport, mobilité et logistique. Association pluraliste, TDIE rassemble décideurs publics et privés du monde des transports de voyageurs et de marchandises. Deux convictions animent ses travaux depuis 25 ans : les transports ont besoin de recettes affectées, inscrites dans le moyen-long terme.

TITRE : **Pour des recettes affectées au financement des infrastructures**

THEMATIQUE :

☒ Le financement des mobilités du quotidien par les autorités organisatrices des mobilités (AOM) dans les territoires et le financement des SERM
☒ Le financement des infrastructures routières
☒ Le financement des infrastructures et services de transport ferroviaire
☒ Le financement du verdissement du transport de marchandise

EN BREF : (2000 caractères)

Le montant des recettes que l'on peut attendre des péages autoroutiers à l'expiration des concessions ne suffira pas à lui seul à satisfaire aux besoins d'investissement du système de transport. En outre, ces recettes ne seront pas disponibles avant les années 2030, alors que plusieurs réseaux ferroviaires et routiers montrent des besoins urgents d'entretien et modernisation. S'il faut mettre en place une démarche de long terme de financement des infrastructures de transport, cette mise en place est nécessaire à court terme ! Des moyens doivent être dégagés dès à présent pour enrayer la dégradation du patrimoine existant et la baisse de ses performances.

Sans infrastructures de qualité, pas de services de transport de qualité !

1. La priorité doit être donnée à l'entretien et la modernisation des réseaux existants. Sur ce seul sujet, les efforts à réaliser sont considérables. 2. Les principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur doivent être au centre du modèle de financement des systèmes de transport. 3. A l'échéance des concessions autoroutières historiques doit succéder un système ambitieux qui préserve le principe du péage et son niveau optimal. 4. Les recettes de tarification doivent être affectées au financement des réseaux d'infrastructures. 5. L'AFIT doit être préservée : c'est un instrument absolument nécessaire d'une politique d'infrastructure raisonnée inscrite dans l'articulation entre court, moyen et long terme.

La France est le pays d'Europe qui prélève le plus d'impôts et de taxes diverses. Elle dispose donc proportionnellement des ressources les plus élevées d'Europe. En conséquence, TDIE demande qu'une part nettement plus importante de ces ressources soit affectée à la mobilité pour répondre aux besoins de nos concitoyens ; la mobilité doit être prioritaire dans la lutte contre le réchauffement climatique.

VOTRE CONTRIBUTION (10000 caractères)

Les enquêtes montrent que l'attractivité économique de la France tient notamment à la qualité de son réseau d'infrastructures. Au-delà des investisseurs étrangers, l'ensemble de l'économie et de la société bénéficie quotidiennement de ces équipements (réseau viaire communal, départemental et national dense, autoroutes, réseau ferré dont plus de 2700 km de LGV, systèmes de transport collectif urbains, voies fluviales). Mais l'effort permanent d'entretien et de modernisation de ce patrimoine est insuffisant, mettant en péril son efficacité à court terme.

Les perspectives de la demande de mobilité (1), la nécessité de décarboner les transports et d'adapter les infrastructures au changement de climat appellent à renforcer l'entretien et la régénération des réseaux avant une nouvelle phase de leur développement (sans que cela signifie pour autant le gel systématique de tout projet de renforcement des réseaux nécessaire à leur meilleur fonctionnement).

Comment assurer l'équilibre économique d'un modèle qui assure le financement des investissements d'une part, et le financement du fonctionnement courant d'autre part, en intégrant une lisibilité et une robustesse du dispositif à court, moyen et long terme ?

RESORBER LA DETTE GRISE : REGENERATION, MODERNISATION, RESILIENCE

La prise de conscience du vieillissement des réseaux d'infrastructures de transport ne s'est faite que tardivement et progressivement. C'est un audit du réseau ferroviaire français par l'École polytechnique fédérale de Lausanne quia montré (2005) que les investissements étaient allés à la construction d'un réseau de LGV mais avaient délaissé le réseau existant. Un plan de rattrapage a alors été lancé, qui n'a pas encore atteint tous ses objectifs. Plus récemment, un même diagnostic de vieillissement a été dressé pour nombre de routes communales, départementales et nationales, sans oublier les ouvrages d'art qui y sont liés (2). La France est aujourd'hui au 19ème rang mondial pour sa dotation en infrastructures, derrière ses concurrents directs que sont l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse (3) . Avec seulement 0,8 % de son PIB chaque année, la France consacre une faible part de ses moyens aux infrastructures de transport (graphiques).

Les dépenses d'entretien ou régénération sont trop souvent remises à plus tard, car elles font office de variable d'ajustement des équilibres budgétaires annuels de l'État, et parfois aussi des collectivités territoriales. La résorption de la « dette grise », comme l'organisation de la réalisation matérielle des travaux à financer, sont devenues deux enjeux centraux des politiques publiques d'infrastructures de transport. Il ne s'agit pas seulement d'une question de financement : c'est aussi un défi industriel, d'ingénierie et de maîtrise d'ouvrage, de disponibilité des compétences et ressources humaines ainsi que d'identification des procédures législatives, réglementaires, administratives et comptables les plus efficaces pour le bon débouché des projets.

Dans un contexte budgétaire public contraint, dégager les ressources nécessaires exige plus de rigueur que jamais. Fort de 25 ans d'intervention dans les débats publics sur les transports et leurs infrastructures et de sa connaissance des politiques et des pratiques en vigueur dans les pays européens (4), TDIE propose à la conférence de financement Ambition France Transports les orientations suivantes :

1/ POUR UNE LECTURE INTEGREE DES SYSTEMES DE TRANSPORT MOBILITE ET LOGISTIQUE

- la remise en état, la modernisation, la sécurisation et le renforcement des infrastructures de transport doivent s'inscrire dans une démarche cohérente liant transports, énergie et environnement, dans le prolongement du Green Deal européen.
- les infrastructures sont un élément du système de transport dans son ensemble, et les recettes issues de son utilisation contribuent au financement de ses équipements. Infrastructures et pratiques de mobilité sont liées.
- la tarification des transports, qu'il s'agisse des prix des transports publics ou des péages autoroutiers ou ferroviaires, est donc un enjeu incontournable de la réflexion sur le financement des infrastructures et des systèmes de transport. Il n'existe pas de véritable gratuité, le coût des transports est toujours payé par l'usager ou par le contribuable. L'expérience montre qu'un niveau substantiel de couverture des coûts par les clients et usagers du système de transport est un outil d'optimisation de son utilisation et de son financement. La modulation de la tarification (critères sociaux, territoriaux) est un outil au service de la réalisation des objectifs d'intérêt général.

2/ ARTICULER COURT MOYEN ET LONG TERME DANS UNE STRATEGIE COLLECTIVE DE PROSPECTIVE-PROGRAMMATION-EVALUATION REGULIERE

•l'évolution technique et organisationnelle d'un réseau s'inscrit dans le temps long. Les entreprises privées et publiques assurant les travaux correspondants ont besoin de perspectives stables pour investir et embaucher efficacement. Le stop and go, au gré des ajustements budgétaires annuels, est source de retard et de gaspillage.
•le financement des systèmes de transport, mobilité et logistique, nécessite des recettes dédiées, pluriannuelles, comme cela se pratique dans plusieurs pays voisins. Cet objectif appelle la définition régulière d'une vision prospective et multimodale qui légitime la garantie d'un niveau optimal de recettes affectées via une loi de programmation pluriannuelle.
•des options de long terme ne sauraient être intangibles sur de trop longues années. Pour identifier les inflexions répondant à l'évolution de l'environnement du système de transport, la loi de programmation devra être revisitée périodiquement, une fois par législature.
•les administrations centrales n'assurent qu'environ un tiers des investissements en transports (8,9 milliards d'euros en 2023), les collectivités locales les deux autres tiers (19 milliards d'euros, dont 11,6 milliards pour les infrastructures) : l'articulation entre planification nationale et programmation décentralisée (à travers notamment les CPER) devra être incluse dans la démarche.
•la programmation pluriannuelle des investissements doit faire l'objet d'un suivi attentif, pour s'assurer de la mise en œuvre des décisions prises. L'AFIT doit être préservée : c'est un outil indispensable de cette programmation d'une part, comme des péréquations intermodales et territoriales d'autre part.
•le Conseil d'orientation des infrastructures doit poursuivre son travail d'évaluation régulière des projets et des orientations ; la dimension collective de ce travail doit être développée et valorisée ; le gouvernement et le Parlement doivent prendre leurs responsabilités dans ce processus d'orientation-planification-programmation-évaluation.
•cette vision se renforce en s'inscrivant dans une planification plurisectorielle, assurant notamment les bouclages dans l'affectation des ressources entre les diverses activités. C'est la mission du Secrétariat général à la planification écologique, qui doit se poursuivre.
•compte tenu de l'abondance de l'épargne privée (dont une part notable s'investit à l'étranger) et des contraintes sur les budgets publics, il convient d'identifier les montages de PPP les plus judicieux permettant de combiner capitaux publics et privés dans le financement des investissements à venir, en veillant à ce que la charge des emprunts qu'ils généreront ne pèse pas dans la consolidation de la dette de la France au regard des critères européens.
•une planification spatiale est également nécessaire, pour appréhender l'évolution des réseaux dans leur globalité, combinant corridors à longue distance et desserte fine des régions. Pour la logistique, les professionnels sont demandeurs d'une politique d'aménagement permettant, en liaison avec les élus, l'insertion acceptée de leurs plateformes dans le territoire ainsi que la construction de chantiers de transbordement nécessaires au transport rail-route.
•les réseaux de transport français font partie des réseaux européens, et leurs éléments clefs sont intégrés dans le RTE-T (Réseau transeuropéen de transport). Les projets d'investissements doivent s'inscrire dans cette perspective et bénéficier des cofinancements communautaires liés.

3/ PREPARER LES DECISIONS DE MOYEN TERME POUR REPONDRE AUX DEFIS DU COURT TERME : MAINTENIR LE PEAGE AUTOROUTIER A UN NIVEAU OPTIMAL A L'ECHEANCE DES CONCESSIONS HISTORIQUES (2031-2036)

La fin prochaine des concessions autoroutières appelle des décisions stratégiques : maintenir le péage pour financer l'entretien et la modernisation d'un patrimoine à haut niveau de service d'une part, pour assurer le signal-prix indispensable à la bonne régulation de son usage d'autre part (principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur ; monétarisation des coûts externes en conformité avec la directive eurovignette). Pour assurer l'acceptation des péages, une part substantielle devra en être clairement affectée au financement du réseau routier d'une part (dans un périmètre à définir, intégrant si possible le réseau magistral au-delà des seules voies soumises à péage), et si possible au financement des autres modes, comme c'est déjà en partie le cas à travers la répartition des flux de recettes et dépenses de l'AFIT.

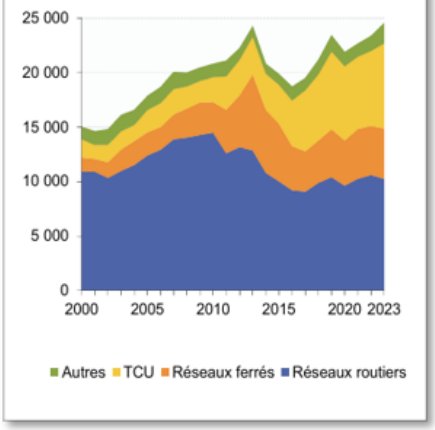
Références :
(1) Prospective 2040 – 2060 des transports et des mobilités, CGEDD, France Stratégie, février 2022.
(2) Rapports de l'ONR-IDRRIM ; Cour des comptes : "L'entretien des routes nationales et départementales", mars 2022
Publications annuelles de l'IQRN - Indice de qualité du réseau routier national - depuis 2017
Mission d'information sénatoriale sur la sécurité des ponts, 2019 ; rapports Mobilité 21 (2013) et du COI (2018, 2022, 2023)
(3) "Connecting to Compete 2023", World Bank, 2023
(4) OPSTE

Table ou illustration 1

Évolution de l'investissement dans les infrastructures de transport

La répartition des investissements entre les divers modes de transport a évolué au fil des années. À la phase de renforcement du réseau routier a succédé l'accélération de la construction du réseau de LGV, puis l'accent mis sur les transports collectifs urbains.

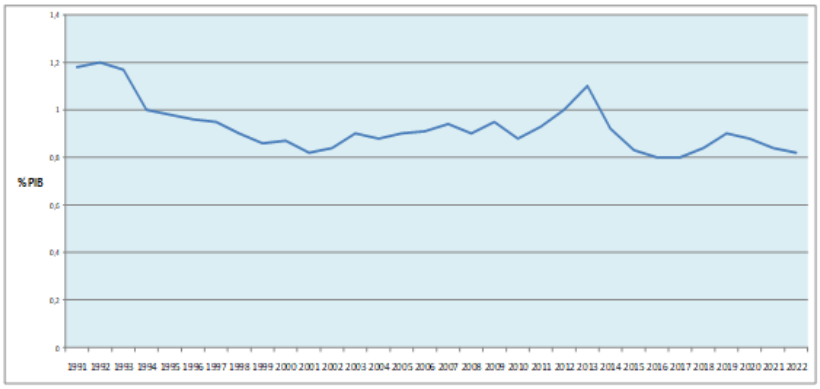
Figure A7.1-2 **Évolution des investissements en infrastructures de transport**
En milliards d'euros courants



Source : *Bilan annuel des transports en 2023*

Evolution de la part des investissements dans les infrastructures de transport en % de PIB, 1991 – 2022

L'effort d'investissement accompli se mesure en pourcentage du PIB. Sur l'ensemble des trente dernières années, ce pourcentage est passé de 1,2 % à 0,8 %, soit une réduction d'un tiers. La France investit peu dans ses infrastructures de transport.



Source : *Faits et chiffres*, Statistiques des mobilités en France et en Europe, Union routière de France, octobre 2023.

Table ou illustration 2

Une estimation des besoins de financement de la dette grise sur les réseaux routiers, ferroviaire et fluvial ?

Selon l'Observatoire national de la route (ONR), près de 19% du **réseau routier national non concédé** (routes nationales et autoroutes gratuites) et de 11 à 17% (selon les échantillons analysés par l'ONR) des **routes départementales** sont en mauvais état. Routes de France qui a réalisé des estimations d'ordre de grandeur à destination de la Conférence « Ambition France Transports » (audition du 3 juin), a apporté quelques précisions : le coût du rattrapage d'entretien des couches de roulement sur le réseau national non concédé (10 000 km) se monte à 5 Mds€ d'ici à 2031 (soit 770 M€/an) ; sur le réseau départemental (400 000 km) le coût de rattrapage se monte à 20 Mds€ d'ici à 2032 (soit 2,65 Mds€/an). NB : l'estimation comparable sur le réseau géré par les collectivités du bloc communal est compliquée par l'absence de données fiables (pour le bloc communal, l'analyse de l'ONR porte uniquement sur les métropoles, mais l'échantillon est insuffisant ; les communes de moins de 3500 habitants ne sont pas tenues de différencier leurs dépenses, par conséquent les montants qu'elles investissent dans la voirie ne sont pas connus).

Selon l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, le Conseil d'orientation des infrastructures et l'Autorité de régulation des transports, à compter de 2028, il manquera 1,5 Md€/an pour enrayer le vieillissement du **réseau ferroviaire**, en plus de 3 Mds€ annuels déjà financés par le groupe SNCF. Sans ce financement supplémentaire, la substance du réseau ferroviaire sera très significativement affectée : 4000 km de lignes d'ici à 2028, un tiers du réseau à l'horizon 2034 (le réseau ferroviaire est constitué d'environ 30 000 km de lignes).

La Cour des comptes estime 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 » (près de 4000 ouvrages, dont 2000 écluses et 400 barrages). Elle évalue les besoins de régénération du réseau fluvial à 3100 M€ sur la décennie pour l'ensemble du patrimoine de VNF, soit environ 2000 M€ pour les infrastructures directement dédiées au transport de marchandises, dont près de 450 M€ pour la mise à niveau de près de 50 barrages manuels en fin de vie.

Table ou illustration 3

Une réflexion de long terme du Conseil scientifique de TDIE :

- *Les effets externes des transports : définition, évaluation et implication pour les politiques publiques*, 2019
  (Lien : https://tdie.eu/effets-externes-transports-definition-evaluation-implications-politiques-publiques/)
- *Atlas TDIE : pour une approche renouvelée des infrastructures de transport*, 2019
  (lien : https://tdie.eu/1738/)
- *Le casse-tête du prix du carbone*, 2021
  (lien : https://tdie.eu/le-casse-tete-du-prix-du-carbone/)
- *Quelle politique des transports pour assurer la trajectoire vers la neutralité carbone ?* Le dossier présidentiel de TDIE, 2022
  (lien : https://tdie.eu/quelle-politique-des-transports-pour-assurer-la-trajectoire-vers-la-neutralite-carbone-le-dossier-presidentiel-de-tdie/)
- *Engagements climatiques et mobilités : à la recherche du bien commun*, 2023
  (lien : https://tdie.eu/engagements-climatiques-et-mobilites-a-la-recherche-du-bien-commun/)
- *Quelles priorités et quelle voie pour la programmation et le financement des infrastructures de transport ?* Dossier TDIE-TI&M, TI&M n°538, mars-avril 2023
- Quel système autoroutier à l'issue des concessions : cinq scénarios pour ouvrir le débat, 2023-2024
  (lien : https://tdie.eu/quel-systeme-autoroutier-a-lissue-des-concessions-cinq-scenarios-pour-ouvrir-le-debat-le-replay-du-debat-du-5-decembre-2023/)
- *Quelle stratégie pour une dynamique d'investissement de long terme ?* 2025
  (lien : https://tdie.eu/comment-financer-et-realiser-les-investissements-necessaires-a-la-transition-ecologique/)

CONCLUSION (2000 caractères)

Au-delà du moment de la Conférence, le financement de nos réseaux de transport appelle un processus de réflexion et de délibération collectives régulier.

Le montant des recettes que l'on peut attendre des péages autoroutiers à l'expiration des concessions ne suffira pas à lui seul, et de loin, à satisfaire aux besoins d'investissement du système de transport. En outre, ces recettes ne seront pas disponibles avant les années 2030, alors que les réseaux ferroviaires et routiers comme le réseau fluvial montrent des besoins urgents de remise en état.

Si l'Etat n'a plus la responsabilité directe de l'essentiel des réseaux matériels d'infrastructures de transport, les orientations et les impulsions que le gouvernement et le Parlement donnent à sa politique d'investissement conservent un rôle structurant dans les politiques des différents gestionnaires d'infrastructures. L'ambition portée par la réflexion ouverte par le gouvernement à travers les 4 ateliers de la Conférence d'aborder de front les problèmes de financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de nos systèmes de transport oblige à définir un modèle qui intègre les questions de tarification au plus haut niveau des orientations politiques des prochaines années, et le défi d'une péréquation intermodale raisonnée et ambitieuse.

Les dépenses d'investissement dans l'entretien et la régénération des réseaux d'infrastructures de transport, la résorption de la dette grise, la préparation de la résilience des infrastructures face au réchauffement climatique doivent être une priorité indiscutable des différents gestionnaires et financeurs à très court terme.

Dans ce cadre, il va de la responsabilité des décideurs publics d'assurer la connaissance nécessaire de l'état des réseaux, comme de l'information des défis à venir aux usagers, contribuables et citoyens.