

NOTE D'ANALYSE – SECAFI – SECTEUR TRANSPORTS

Décryptage du projet de loi LOM :
Analyse des volets programmation des
infrastructures et des financements



Avril 2019

*Document basé sur le texte voté
par le Sénat le 2 avril 2019*

Sommaire

Synthèse	3
1. La programmation des infrastructures : la trajectoire de l'AFITF n'est toujours pas sécurisée	4
2. Le contenu des projets d'infrastructures et les 5 programmes d'investissements prioritaires : un manque d'ambition pour le report modal du transport d emarchandises	8
Annexes	17

SYNTHESE : Les questions de financement, en particulier pour les infrastructures, ne sont pas réglées

- ▶ Les projets d'infrastructures annoncés antérieurement ne devraient pas être abandonnés. Le gouvernement souhaite tenir les promesses des grandes liaisons interurbaines ferroviaires, les projets Seine Nord et la liaison ferroviaire Lyon Turin. Cependant, les annonces faites indiquent qu'une partie des projets verraient leur calendrier allongé, voire leur lancement reporté. En ce sens, il ne peut être acté un arrêt du « tout TGV ».
- ▶ Il a été annoncé un renforcement des moyens alloués à l'entretien et à la rénovation des infrastructures existantes, ferroviaires et routières. Compte tenu des besoins de maintenance, et des engagements antérieurs à tenir, les budgets, bien qu'annoncés en hausse, sont néanmoins l'objet d'arbitrages difficiles, limitant les marges de manœuvre pour les projets nouveaux. Sur plusieurs sujets, **la réalité de la LOM se mesurera en effet aux moyens qui seront finalement alloués.**
- ▶ **La question reste pour le moment posée de prévoir le recours à des financements complémentaires.**

Le rapport du Conseil d'entretien des infrastructures avait considéré « *légitime d'envisager des redéploiements au sein des dépenses de l'Etat en faveur de la politique des mobilités, notamment par affectation d'une part plus importante de la TICPE* ». Il recommandait que, si cette option n'était pas retenue, des solutions soient envisagées « *pour mobiliser des recettes sur les poids lourds (PL) et les véhicules utilitaires légers (VUL) au travers d'une application accrue du principe pollueur payeur.* ».

A ce jour, le volet de programmation des investissements de la loi n'inclut pas de sécurisation des budgets correspondants, l'ensemble des propositions envisagées en commission par le Sénat pour sanctuariser de nouvelles ressources ont été rejetées en séance plénière par le Sénat.

1. La programmation des infrastructures : la trajectoire financière de l'AFITF n'est toujours pas sécurisée

Alors qu'il était le parent pauvre du projet de Loi Orientation des Mobilités (LOM), le volet « financement des infrastructures » a connu une réelle évolution de son contenu lors du passage du texte au Sénat.

Si la ministre des transports aime à rappeler que « la LOM n'est pas une loi de financement », il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une loi de programmation des grands chantiers de la Mobilité. Aussi, les sénateurs, dans le texte qu'ils ont voté le 2 avril 2019, estiment que la loi devait comporter un volet financier plus ambitieux que les affichages politiques du projet de loi transmis à la chambre haute par le Gouvernement.

L'incertitude reste cependant sur les choix que va faire le gouvernement et ce qui sera in fine voté par l'Assemblée Nationale.

Un rapport déclinant le programme d'investissement de l'Etat sur la période 2019-2027, rédigé en référence au rapport du COI est par ailleurs annexé au texte de loi (voir annexes à la présente note).

L'article 1^{er} de la LOM stipule notamment que la stratégie des transports de l'Etat sur ladite période (2019-2027) visera 4 objectifs :

- Réduire les inégalités territoriales
- Améliorer la qualité des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux
- Accélérer la transition énergétique et la lutte contre la pollution et la congestion routière
- Améliorer l'efficacité des transports de marchandises pour renforcer la compétitivité des territoires et des ports, et accélérer le report modal.

1. Les ressources de l'AFITF sur la période 2019-2023 ont été sanctuarisées dans la version de la loi qui votée par les sénateurs, mais des incertitudes persistent quant au financement des infrastructures au-delà de 2023.

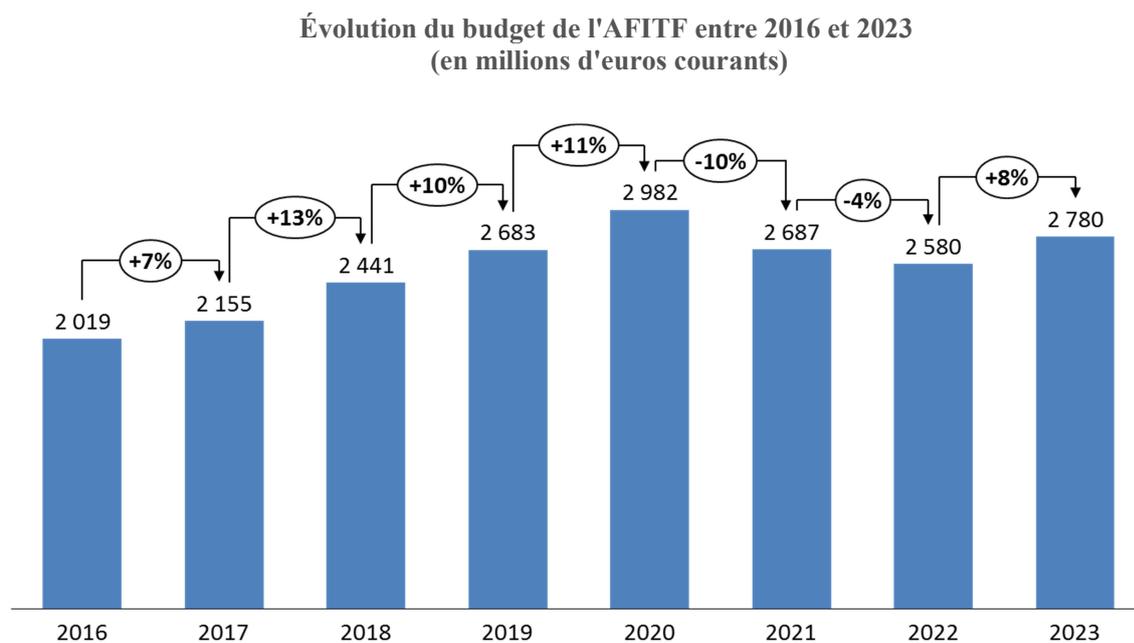
L'Agence Française de Financement des Infrastructures de Transport Français (AFITF) est la « clef de voute » des investissements de l'État dans les systèmes de transports.



Qu'est-ce que l'AFITF ?

L'Agence Française de Financement des Infrastructures de Transport de France est un établissement public national à caractère administratif. Placée sous la tutelle du ministre chargé des transports, l'AFITF a pour mission de financer pour le compte de l'Etat, la réalisation ou l'aménagement d'infrastructures multi modales : routières, ferroviaires, fluviales, portuaires. Tous les projets de portée nationale ou internationale sont concernés mais également, les projets locaux sur lesquels l'Etat s'engage notamment en matière de développement de transports collectifs y compris l'acquisition des matériels de transport. Organe pivot de la politique d'infrastructures française, la définition de son budget est stratégique.

En l'état, la programmation des investissements de transports pour les dix ans à venir (2,7Mds€ par an en moyenne) a été intégrée à la LOM comme suit (art. 1er B) :



Source : AFITF

Les sénateurs ont, par ailleurs, adopté un amendement prévoyant qu'une révision de la programmation des infrastructures aura lieu "au plus tard" au 30 juin 2022 (avant la présidentielle), puis tous les deux ans (contre cinq initialement prévus par le Gouvernement).

La loi précise que les dépenses au titre de 2023 « s'inscriront dans la perspective d'une enveloppe quinquennale de 14,3 Mds € environ sur la période 2023-2027 », respectant ainsi la trajectoire financière de l'Agence fixée par le Gouvernement.

- ⇒ **On notera que le budget de l'AFITF est défini seulement sur les 5 prochaines années. Si l'enveloppe globale est connue pour les années 2023 à 2027, il reste que la stratégie d'investissement dans les infrastructures est lacunaire, là où précisément, le sujet se pense par essence à long-terme.**

Cependant, lors de son passage à la Commission Aménagement du Territoire et Développement Durable du Sénat, le texte s'était enrichi de plusieurs amendements visant à sanctuariser les dépenses de l'AFITF.

Précisément, la Commission souhaitait fixer dans la loi le principe de l'affectation **intégrale** (et non pas partielle) à l'AFITF, chaque année, du produit de l'augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)¹. Cela représenterait potentiellement entre 1,2 Mds et 1,9 Md €.

- ⇒ **L'ensemble de ces propositions ont été rejetées par le Sénat en séance plénière.**

En revanche, les sénateurs ont bien consacré la possibilité de créer des « sociétés de financement ». Ces sociétés ont pour but de permettre « l'identification de ressources territoriales nouvelles et de financements innovants » afin d'accélérer la réalisation de grandes infrastructures locales.

NB : On notera que cet amendement suggère de créer sur cette base, un établissement dédié au Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO) dénommé « Société du Grand Projet du Sud-Ouest » pour le portage des lignes ferroviaires à grande vitesse autour de Bordeaux, Dax, et Toulouse (voir infra fiche n°8).

Le rejet des mesures prévoyant la création d'une nouvelle ressource pour l'AFITF constitue donc une brèche dans la programmation des infrastructures, alors que l'année 2018 a été marquée par un recul très important des recettes radars affectées à l'Agence. En effet, Les radars détériorés durant la crise des gilets jaunes représenteraient **pour la seule année 2018** un manque à gagner de près de 200 M€ pour l'Agence. Un moins-perçu est également probable sur cette ressource en 2019.

- ⇒ **De fait, il est peu probable que l'Agence soit à même de couvrir toutes ses dépenses prévues pour 2019 et il est fort à craindre que certaines opérations soient ajournées.**

¹ Soit 2 cts d'euro prélevés par litre de carburant pour les voitures particulières et 4 cts d'euro pour les poids lourds



Le budget de l'AFITF n'est toujours pas sécurisé.

Compte tenu de la surestimation constante ces dernières années du produit des amendes radars, ce sont près de **500 millions d'euros de recettes supplémentaires** qu'il faudrait trouver pour l'Agence dès l'an prochain, pour respecter sa trajectoire budgétaire (2,98 Mds € en 2020), ce dont le Gouvernement convient lui-même.

L'équation n'est pas simple à résoudre pour le gouvernement.

Si les péages urbains ont été écartés des arbitrages, l'idée de faire contribuer les poids lourds immatriculés à l'étranger n'est toujours pas abandonnée par la ministre des transports... A condition de ne pas contrarier les règles de concurrence européennes fixées par Bruxelles.

De son côté la ministre des Transports assure qu'aucune remise en cause des projets annoncés ou report d'opérations de maintenance n'est à l'ordre du jour. **Elle s'est engagée à faire une proposition crédible de financement des infrastructures à l'issue du Grand Débat National.**

Si cet engagement trouve une traduction, des dispositions seront introduites dans la prochaine loi de finances. Un choix vivement critiqué par certains sénateurs qui doutent que des idées sur le financement des infrastructures sortent du Grand Débat, voire craignent que ce-dernier rejette massivement toute tentative de nouveau financement des infrastructures.

2. Le COI est pérennisé

Les sénateurs ont voté la conservation du Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI), consacrée à l'article 1^{er} C.

Bien que la loi ne précise pas son mandat, renvoyant ses missions à la parution d'un décret ultérieur, le COI devrait vraisemblablement constituer l'organe principal de contrôle de la bonne mise en œuvre de la programmation.

Pour rappel, cette instance ad-hoc avait été créée fin 2017 à l'initiative du Gouvernement pour proposer en février 2018, une stratégie en matière d'investissements dans les infrastructures de transport (voir annexe 1).

En outre, le décret devrait également fixer sa composition. La loi entérine le fait que le COI « comprend parmi ses membres trois députés et trois sénateurs ».

2. Le contenu des projets d'infrastructure et les cinq programmes d'investissements prioritaires : un manque d'ambitions nouvelles pour le report modal du transport de marchandises

Le détail des opérations d'infrastructures retenues n'est pas toujours précisé dans la loi.

Cette dernière renvoie à la lecture du scénario « médian » du rapport du Conseil d'orientation des Infrastructures (COI). En effet, le **rapport annexe sur la programmation des investissements, défini à l'art.1^{er} de la LOM et ayant valeur de loi**, stipule que « c'est donc sur les bases de ce scénario 2 que la réalisation des infrastructures se fera » (voir annexe 1).

Les mesures chiffrées ci-dessous sont celles issues du rapport annexe. Elles sont organisées selon 5 programmes d'investissements prioritaires, initialement retenus par le Gouvernement, et entérinés par le Sénat (art. 1^{er} A al. 7).

Programme 1 : Entretien et moderniser les réseaux nationaux, routiers, ferroviaires et fluviaux existants : la première des priorités pour la décennie à venir

Routier non concédé :
8,8 Mds € sur 10 ans

2018 : 800 M€
2019 : 815 M€
2020, 2021 et 2022 : 850 M€
2023-2027 : 930 M€/an

Ferroviaire

3,6 Mds € / an jusqu'en 2021

Puis **3,8 Mds €/an** jusqu'en 2027. Ces 200 M€ supplémentaires sont dédiés à la nouvelle signalisation, la sécurité des passages à niveau, le bruit, l'accès PMR

Fluvial

1,2 Mds € sur 10 ans

2019 : 90 M€
2019 - 2022 : 110 M€/ an
2023- 2017 : 130 M€/ an

Modernisation des voies navigables (automatisation, téléconduite)

⇒ L'esprit de cette « première priorité » est bien de rattraper les retards d'investissement accumulés en matière d'entretien/modernisation des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux.



Focus ferroviaire

Finale^{ment}, la situation des investissements ferroviaires actuelle diffère peu des annonces précédentes du Gouvernement :

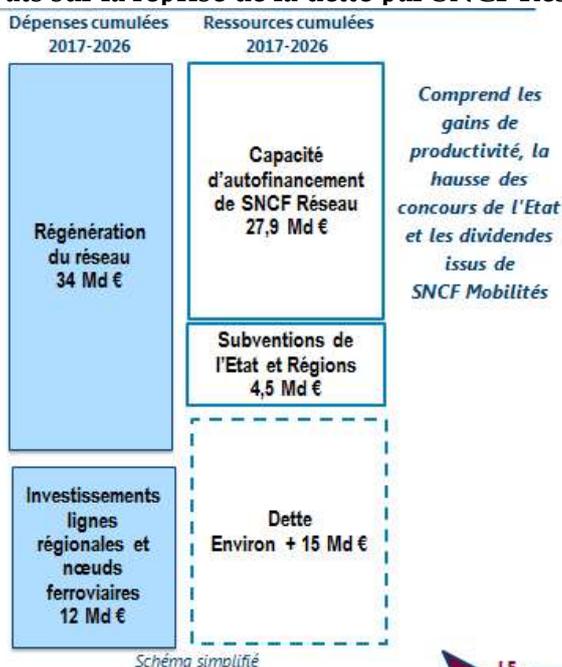
Sur le montant : L'enveloppe d'investissement annoncée s'élèverait à 3,6 Mds € / an.

Sur les contributeurs : L'Etat ne précise pas sa quote-part de participation à cet effort d'investissement. **SNCF Réseau est appelé à porter pleinement ces investissements :** « SNCF Réseau investira massivement en faveur du renouvellement du réseau structurant ». A ce jour, c'est déjà le cas puisque SNCF Réseau porte 60% de l'investissement (le reliquat est assuré par des subventions publiques, Collectivités...).

Au global : L'enveloppe totale annoncée sur 10 ans s'élèverait à 36 Mds €. C'est à peu près le montant déjà prévu au contrat décennal issu de la réforme de 2014 qui lie l'Etat et SNCF Réseau (34 Mds € de régénération du réseau et 12 Mds € sur les nœuds ferroviaires et les lignes régionales).

Investissements SNCF Réseau En M€	2015	2016	2017	B 2018	Var. 17/16
Renouvellement et performance	2 665	2 785	2 668	2 745	-4,2%
Mise en conformité	254	246	246	308	0,0%
Sous-total remise à niveau du réseau	2 919	3 031	2 914	3 053	-3,9%
Projets régionaux de développement	619	546	818	982	49,8%
Grands projets de développement hors PPP	265	248	537	655	116,5%
PPP	2 072	957	675	47	-29,5%
Sous-total Projets de développement	2 956	1 751	2 030	1 684	15,9%
Autres (travaux pour tiers, foncier,...)	112	126	129	110	2,4%
Investissements industriels	237	335	303		-9,6%
Investissements	6 224	5 244	5 378	5 150	2,5%
% Financement propre RESEAU	81%	69%	56%	59%	

Schéma simplifié du contrat décennal
(avant débats sur la reprise de la dette par SNCF Réseau)



Programme 2: Désaturer les grands nœuds ferroviaires afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains

En Ile de France

Prolongement d'Eole
Modernisation du RER
Construction des 200 km du métro automatique du Grand Paris Express entre 2024 et 2030

MESURES NON CHIFFREES

En Province

2,6 Mds € sur 10 ans
(dont 1,3 Mds € financés par l'Etat)

Traiter les nœuds ferroviaires pour favoriser le train notamment à l'approche des centres des métropoles

Cet axe aspire à compenser une partie du déséquilibre entre :

- D'un côté la politique d'investissement massive française dans la grande vitesse, consentie pendant près de 40 ans
- D'un autre côté, la faiblesse « du ferroviaire » dans les déplacements quotidiens, alors même que les congestions routières s'observent tous les jours dans les agglomérations et les territoires périurbains.



La LOM ne rompt pourtant pas avec la Grande Vitesse !

La philosophie du Gouvernement est clairement affichée d'en finir avec les grands projets pharaoniques (comprendre le « tout TGV »).

Le rapport annexe de la LOM met d'ailleurs l'accent sur quelques exemples de petites opérations ferroviaires à lancer dans les principales métropoles : « créer de nouvelles voies en gare », « moderniser les systèmes de gestion de circulations et de la signalisation sur les axes et les nœuds à plus fort trafic ».

Pour autant, les projets de Grande Vitesse n'ont pas été abandonnés. En effet, 5 Lignes Nouvelles prévues par le scénario médian du COI, devraient être créées :

- Bordeaux-Toulouse
- Paris-Normandie
- Marseille-Nice
- Roissy-Picardie
- Rennes-Redon

Si les sénateurs de la commission « Aménagement » ont respecté le choix du Gouvernement de prioriser les chantiers à venir sur ces 5 chantiers, il en fut tout autre en séance plénière, où les parlementaires ont souhaité faire adopter des amendements sur les projets locaux qu'ils portent.

Deux d'entre eux ont été approuvés par le Sénat :

- La **deuxième phase de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône**, davantage considérée comme un « oubli » du rapport Duron par les sénateurs.
- La **liaison ferroviaire Lyon-Turin**, insistant sur les voies d'accès dans la partie française, qui avait été exclue du « rapport Duron » au motif qu'elle faisait l'objet d'un traité international

Programme 3 : Accélérer le désenclavement routier des villes moyennes et territoires ruraux par des aménagements existants

1 Md € sur 10 ans

(inscrits aux Contrats de plan Etat-Région)

Une « **vingtaine d'opérations de désenclavement routier** » sur le réseau national est identifiée, pour laquelle il conviendra d'améliorer la qualité « **en termes de sécurité et de niveau de service** ».

Il s'agit en réalité de « petites » opérations dont la nature reste variable : déviations courtes, aménagements de traversée d'agglomérations, de créneaux de dépassement, rectification de carrefours...)

⇒ **Les projets retenus ne sont toutefois pas précisés.**



Les grands projets routiers de la LOM sont ceux du scénario 2 du COI

Au-delà de quelques références au cadre social de la branche du transport routier (art. 42), les références à ce secteur dans la LOM sont relativement modestes.

Les grands projets routiers prévus par le rapport annexe de la LOM sont issus, une fois encore du scénario médian du COI

Le lancement des chantiers de quatre autoroutes à péage déjà déclarées d'utilité publique est concerné : Toulouse-Castres (A69), Route Centre Europe Atlantique (RCEA) (A79), le contournement de Rouen (A133 et A134), et l'achèvement de l'axe Rouen-Orléans (A154)

D'autres projets routiers ont également été retenus parmi lesquels :

- L'achèvement d'ici le milieu des années 2020 du doublement de la très accidentogène route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Saône-et-Loire (N70, N79 et N80).
- La désaturation de l'axe Toul-Nancy-Metz-Luxembourg (projet A31bis)
- Le contournement d'Arles (A54)
- La construction d'une route « Fos-Salon »

Programme 4 : Développer l'usage des mobilités les moins polluantes et partagées au quotidien pour une meilleure qualité de vie

1,2 Mds € sur 10 ans

L'Etat prévoit **plusieurs appels à projet** sur 3 thématiques :

- Les **Pôles d'Echanges Multimodaux et Transports en Commun, avec une priorité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville** : 600 M€
- **L'innovation**, nouveaux services, véhicules connectés et autonomes : 50 M€
- Les **modes actifs** notamment vélo et marche à pied : 350 M€



Cette quatrième « priorité » qui traite l'ensemble des « nouvelles » mobilités en alternative à la voiture individuelle, a un caractère **très général** et **donc imprécis** : ne sont pas évoqués les projets retenus ou envisagés.

NB : Un amendement à l'article 15 de la LOM a été adopté par le Sénat pour financer la construction de pôles d'échanges multimodaux sur les autoroutes, via une augmentation des péages (amendement n°716).

Programme 5 : Soutenir une politique de transport des marchandises ambitieuse

2,3 Mds € sur 10 ans

(Dont 1 Md € dans les 5 ans)

Il s'agit de rééquilibrer les modes dans le transport des marchandises et de **conforter les places portuaires françaises dans la concurrence mondiale** : « les investissements doivent permettre :

- de soutenir le développement de nos ports,
- élargir leur hinterland par des connexions ferroviaires et fluviales performantes ;
- et renforcer l'efficacité des offres ferroviaires et fluviales sur les axes stratégiques ».

Cet axe qui traite à demi-mot de la politique de report modal, appelle plusieurs commentaires, en référence également à d'autres dispositions de la LOM :

1. Le fret ferroviaire : un soutien de l'Etat qui doit être clarifié

Les besoins identifiés par ce programme font état « des travaux en matière de réduction du bruit ferroviaire », mais aussi de la mise à niveau des réseaux capillaires fret et des voies de services.

Par ailleurs, il est précisé que « l'Etat renforce son soutien au développement des solutions de transport intermodal diversifiées, notamment par le ferroutage ». Toutefois, ce « renforcement » de l'effort de l'Etat n'est pas chiffré...

2. Le transport maritime et la stratégie portuaire : les grands absents de la LOM



Aucun engagement n'est véritablement pris en faveur du secteur maritime.

La LOM confirme simplement la situation actuelle : « L'Etat finance les programmes d'investissements des Grands Ports Maritimes [...] au travers des contrats de plan Etat-Régions ou les « contrats de convergence dans les territoires ultra marins ».

L'enveloppe des « CPER Portuaire » est définie à 50 M€/an selon le scénario 2 du COI. Une grande partie des investissements portuaires et maritimes devront donc être financés par d'autres moyens que celui de l'Etat (UE, Collectivités Territoriales...)

Cela vient rappeler les lacunes de l'Etat qui peine à définir (et piloter) une réelle stratégie portuaire. Une hérésie pour un pays qui avec près de 4 000 km de côtes en Métropole et disposant de tout l'appareil technique pourrait figurer au rang des premières puissances maritimes européennes.

Finalement, c'est surtout à l'article 35 que se trouve l'essentiel des dispositions relatives au secteur maritime.

Ce-dernier sécurise le cadre juridique des conventions de terminal des grands ports maritimes. Il s'inscrit dans la continuité de la réforme portuaire de 2008 où les GPM ont renforcé leur fonction d'aménageur et de promoteur des places portuaires. En cela, cet article ne constitue en rien une rupture. Au plus, est réaffirmé le rôle stratégique du « domanial » (et donc du patrimoine public) et de ses potentielles sources de revenus, comme relais de croissance de l'activité portuaire et comme élément marquant de l'attractivité du Port concerné.

3. Vers (un peu) plus de transport fluvial en France ?

Fluvial = 2% de part modale

La LOM prévoit plusieurs mesures pour le développement du transport fluvial. Au-delà des efforts d'investissement de l'Etat dans les infrastructures fluviales existantes, des projets de développement y sont inscrits ainsi qu'un contrat d'objectifs sur 10 ans. Si sur la forme le soutien affiché au secteur fluvial est louable ; il n'en demeure pas moins qu'il se heurte à la question des moyens alloués à l'établissement public, dans un contexte de restriction budgétaire importante.

En effet, le Gouvernement s'était initialement engagé à porter les crédits de l'AFITF consacrés au fluvial à 110 millions d'euros par an entre 2019 et 2022, (contre 80 millions en 2018), puis 130 millions entre 2023 et 2027. Ils seront finalement gelés cette année, l'AFITF ne parvenant pas à boucler son budget.

En outre, les besoins d'investissement pour la remise en état et la régénération du réseau sont estimés à hauteur de 230 millions d'euros par an sur 10 ans, contre 130 millions investis en 2017. L'Etat semble compter sur la participation d'autres parties prenantes pour en assurer une partie. *Source : Les échos, « Voies navigables de France voudrait pouvoir investir davantage pour moderniser les infrastructures fluviales », article du 19/02/19.*

Un contrat entre VNF et l'Etat : des objectifs à atteindre... mais quels moyens ?

L'article 37 bis de la LOM prévoit la conclusion d'un contrat décennal entre l'Etat et Voies navigables de France (VNF).

Ce contrat détermine la politique de gestion du réseau et du domaine public fluviaux confiés à VNF définie par l'Etat, notamment en matière de logistique fluviale, de report modal, d'environnement...

Pour cela l'article prévoit que le contrat décennal fixe :

- des « objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau fluvial ; ainsi que les indicateurs correspondants » que VNF devra respecter
- Mais également une trajectoire financière pour l'Etablissement public (recettes propres de l'établissement, recettes provenant de l'Etat et autres financeurs, dépenses d'investissements, dépenses de gestion de l'infrastructure)

L'article précise en outre, que ce contrat devra être actualisé tous les 3 ans.



Les questions soulevées par l'article 37

Si l'on peut se réjouir de l'engagement de l'Etat à se tourner vers le fluvial dans la définition de sa politique de transport multimodal, le contrat décennal prévu par la LOM soulève encore quelques interrogations.

En effet, rien ne garantit que la « politique de gestion et du domaine public fluviaux » définie par l'Etat ne soit une « nouvelle politique », qui constituerait une rupture par rapport à la situation de désengagement actuel vis-à-vis du fluvial.

Par ailleurs, à la lecture de l'article 37 bis, force est de constater que le contrat décennal laisse supporter à VNF de fortes contraintes : contraintes budgétaires en premier lieu, mais aussi contraintes commerciales, à travers le respect des « objectifs de performance ».

De fait, plusieurs questions se posent :

- **Quelle sera la nature des objectifs de performance fixés par l'Etat ?**
- Mais surtout, **quels seront les moyens alloués à l'établissement pour y répondre** dans de bonnes conditions ?
- Quelle articulation avec l'offre logistique, ses acteurs et les territoires concernés ?
- En outre, si le contrat doit durer 10 ans, la LOM ne précise pas à quelle échéance il devra être conclu.

4. La LOM ratifie l'ordonnance sur le Canal Seine Nord Europe

C'est à l'article 36 de la LOM que l'ordonnance du 21 avril 2016 sur la Société du canal Seine-Nord Europe est ratifiée. Cet article habilite par ailleurs le gouvernement à transformer la Société (qui est un EPIC), par ordonnance, en établissement public local, et ainsi modifier de fait la gouvernance de l'établissement, son pilotage financier et ses projets d'aménagement au profit des collectivités territoriales.

Pour rappel, la Société du Canal Seine-Nord Europe a été créée pour réaliser l'infrastructure fluviale reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen à grand gabarit entre Compiègne et Aubencheul-au-Bac, dénommée « canal Seine-Nord Europe ».



Le canal Seine Nord Europe figure bien parmi les projets prioritaires retenus par la loi.

En complément, **l'aménagement de la Lys** mitoyenne entre les Hauts-de-France et le **bassin de l'Escaut en Belgique** est également confirmé, de même que la **mise au gabarit européen de l'Oise (projet Mageo)** et au **grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine.**

- ⇒ **En lien avec (l'absence) de stratégie portuaire française, il s'agira de rester attentif aux effets de ces projets en matière de compétitivité, de concurrence et d'impact pour les ports français (ports HAROPA, Dunkerque...).**



5. Au global, existe-t-il une politique de report modal ambitieuse ?

Avec le lancement des 5 Lignes Nouvelles, la rénovation de lignes, l'achat de matériel roulant, l'engagement sur la liaison Lyon-Turin... Le ferroviaire apparaît bien comme le principal bénéficiaire des investissements prévus dans la LOM.

Un arbitrage qui contraste fortement avec la faiblesse des dispositions relatives au secteur maritime et au manque de traduction concrète des engagements annoncés sur le fluvial.

Autre curiosité de la LOM : excepté les chantiers retenus pour améliorer le réseau dans le rapport annexe, le transport routier est évoqué presque uniquement à l'article 42. relatif au protocole d'accord du 4 octobre 2017 signé par les partenaires sociaux de la branche.



La LOM ne permet pas aux secteurs du fluvial et du ferroviaire d'être resitués comme enjeux structurants de la politique de transport de marchandises en France. Ces lacunes démontrent, comme le pacte ferroviaire (réforme ferroviaire de 2018) l'a d'ailleurs illustré, qu'il n'existe pas de cap en matière de développement de report modal.

Un paradoxe alors que la France, dotée de 30 000 km de lignes ferroviaires, de 4 façades maritimes, et du plus gros réseau européen de voies navigables, pourrait devenir un acteur majeur de l'offre intégrée et plus vertueuse en matière environnementale.

En réalité, la mobilité des marchandises est renvoyée à la constitution des « plans de mobilité » à l'article 5 (al.22) (obligatoires pour les AOM de plus de 100.000 hab). Ces PDM devront intégrer, lorsque l'agglomération est desservie par une voie de navigation fluviale ou par un réseau ferré, un schéma de desserte fluviale ou ferroviaire identifiant notamment :

- Les quais utilisables pour les transports urbains de marchandises et de passagers par la voie d'eau,
- Les zones et, les équipements d'accès au réseau ferré, leurs principales destinations et fonctionnalités ainsi que l'articulation avec les équipements logistiques existants et futurs.

Au global, la LOM semble enregistrer un changement de paradigme dans la stratégie des infrastructures française alors que les territoires sont amenés à y occuper une place prépondérante.

En effet, longtemps considérée comme la chasse-gardée de l'Etat dans une vision jacobine de la politique de transport, la politique en matière d'infrastructure des transports semble appelée à se définir de plus en plus à l'échelle des bassins de la Mobilités, des EPCI, des Régions. La concurrence des territoires semble engagée.... Avec deux risques majeurs :

- **Celui d'opposer un peu plus les modes entre eux**
- **Celui de creuser les écarts entre les territoires dotés de moyens, d'infrastructures et d'avantages naturels et géographiques d'un côté, et les territoires qui en sont dépossédés de l'autre. Un paradoxe alors que la LOM vise bien dans son article 1^{er}, l'objectif de réduire les inégalités territoriales....**

Annexes

Annexe 1 : Le rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures constitue la base du projet de loi

Annexe 2 : Les Grands projets routiers, ferroviaires et fluviaux retenus par la LOM sont ceux issus du scenario 2 du COI (liste non exhaustive)

Annexe 3 : Le budget de l'AFITF en question

Annexe 1 : Le rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures constitue la base du projet de loi

C'est à l'issue des assises de la Mobilité (fin 2017) qu'un Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI) a été instauré, présidé par Philippe Duron², chargé de proposer une stratégie au Gouvernement en matière d'investissements dans les infrastructures de transport.

1. Que contient le rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures ?

Le rapport du COI a été remis le 1^{er} février 2018. Il s'organise autour de 3 scénarii s'échelonnant de 48 Mds€ à 80 Mds€ sur 20 ans (sur la période 2018-2037) afin de financer les investissements d'infrastructures françaises

A noter : Ces projections n'intègrent pas les « grands projets » tels que le canal Seine-Nord Europe; le métro Grand Paris Express, le Charles-de-Gaulle Express, ou encore le tunnel Lyon-Turin

La philosophie du rapport est de rompre avec les projets « pharaoniques » pour se concentrer sur l'entretien de l'existant, les transports du quotidien, le désenclavement des territoires les moins bien desservis et les « nouvelles mobilités ».

Pour cela, le rapport préconise de « phaser » et répartir dans le temps les principaux chantiers. Par exemple, concernant le fer, il recommande de traiter la décongestion des nœuds ferroviaires avant de réaliser les liaisons TGV nouvelles.

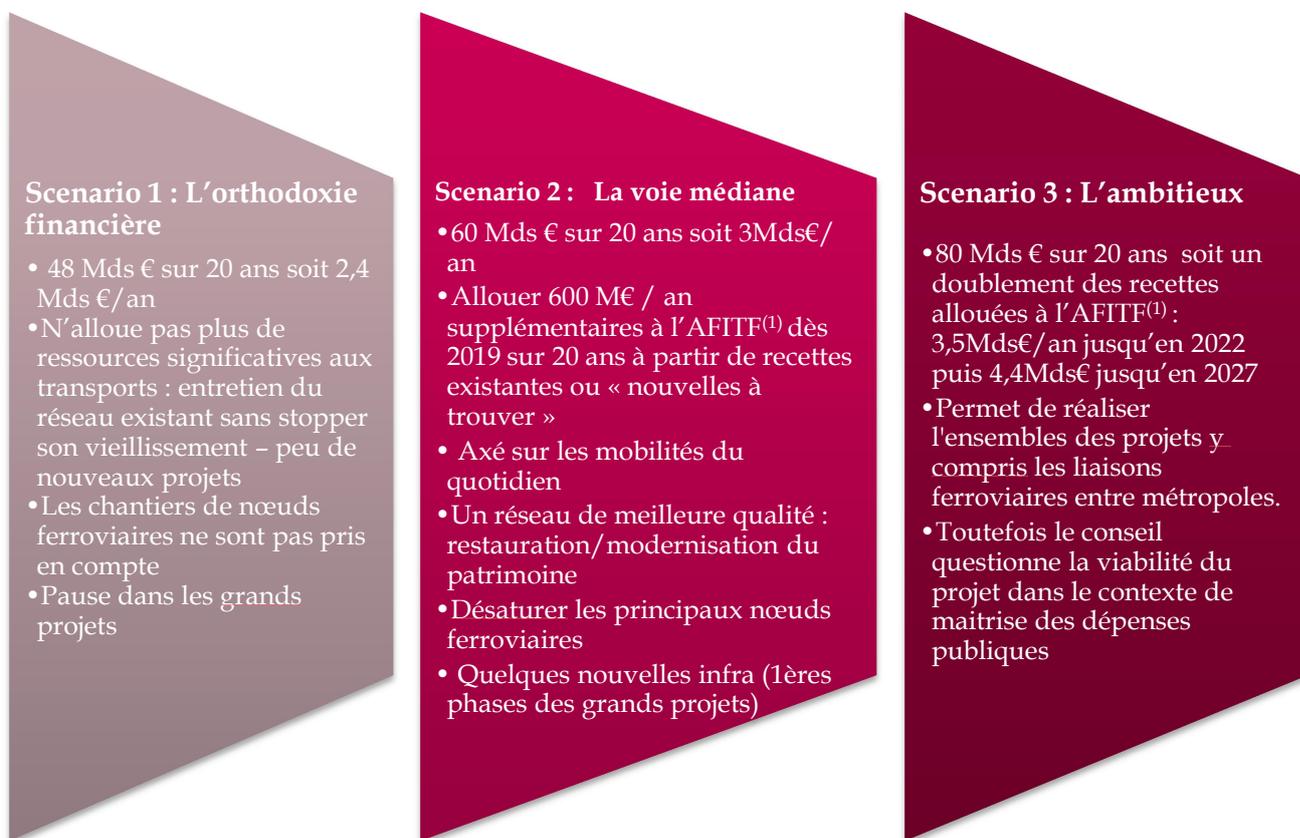
Dans le détail, le rapport s'articule autour de quatre priorités, chiffrées selon trois scénarii :

- Pérenniser et moderniser la qualité de service des réseaux.
- Performance des transports en ville, congestion routière et pollution.
- Réduire les inégalités territoriales en assurant de meilleurs accès pour les villes moyennes et territoires ruraux.

² Président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de 2005 à 2017 – ancien député du calvados et ancien Maire de Caen

- Se doter d'infrastructures et services de fret performants au bénéfice de l'économie française et transporter les marchandises sur le mode le plus pertinent.

Détail des scénarii issus du Rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures :

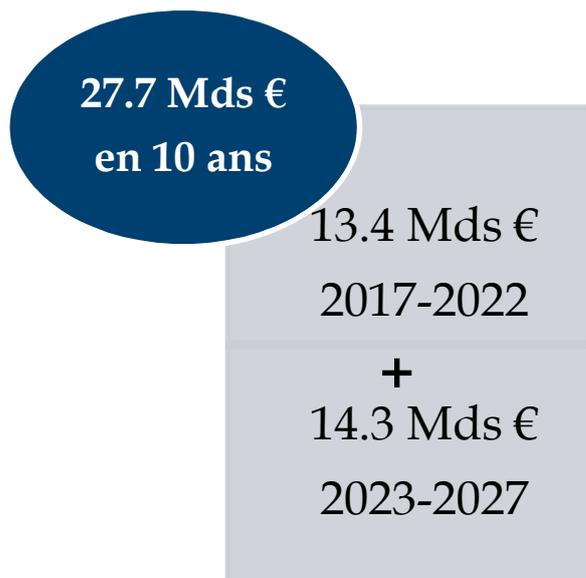


⁽¹⁾AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France

2. La voie finalement retenue sera un scénario « 1 plus » ou « 2 moins »

- a) Une enveloppe programmée sur 10 ans de 27,7 Mds € investie largement dans les Contrats de plan état-Régions sur le premier quinquennat

A défaut d'inclure une programmation arrêtée des infrastructures dans le projet de loi, le Gouvernement a communiqué le 11 septembre 2018 sur ses ambitions en matière d'infrastructures et les moyens financiers alloués.



La programmation financière est pensée sur le quinquennat actuel et sur le suivant.

Au total, le budget de l'AFITF est attendu à 13,4 Mds € jusqu'en 2022 puis 14,3 Mds € sur la période 2023-2027.

La moitié est consacrée au rail, près de 40 % aux routes, 6 % au fluvial et aux ports et 5 % pour d'autres projets comme les "mobilités propres et partagées". Au total, il s'agit d'une hausse de 40 % des investissements de l'État par rapport à la période 2013-2017.

L'enveloppe passerait à 14,3 milliards sur la période suivante (2023-2027).

L'essentiel de l'argent investi correspond aux contrats de plan Etat-région (4 milliards d'euros), à la "régénération" des réseaux (3,1 milliards d'euros) et aux grands projets (3,4 milliards d'euros).

Plusieurs « mégaprojets » sont maintenus, à savoir les liaisons à grande vitesse Bordeaux-Toulouse, Montpellier-Perpignan, Marseille-Nice, Paris-Normandie, Roissy-Creil, de même que le Lyon-Turin et le Canal Seine-Nord mais les travaux seront échelonnés dans le temps pour réduire l'impact budgétaire.

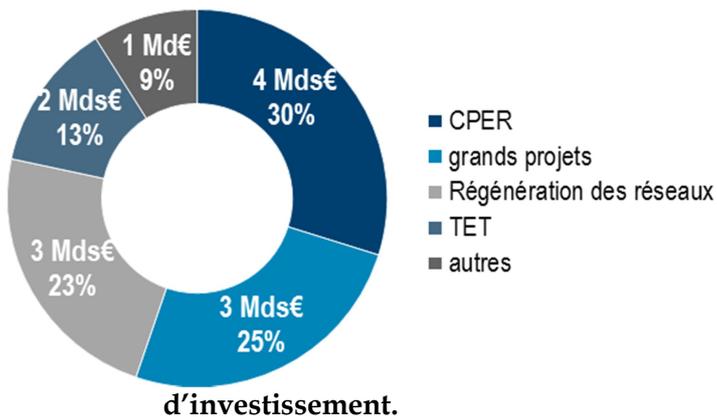
Le cas de la liaison Lyon-Turin, à l'étude depuis les années 1990, est sans doute le plus épineux puisqu'il dépend aussi des intentions du gouvernement italien.

Dans sa version actuelle, la loi prévoit aussi un volet d'entretien des routes nationales, avec une augmentation progressive des sommes investies, jusqu'à 930 millions d'euros à partir de 2023.

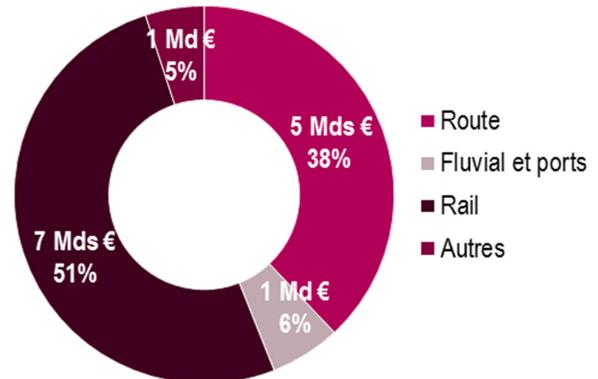
Sur la période 2017-2022, la répartition des investissements indique :

- D'une part que les 13 Mds € **bénéficieront en premier lieu aux Contrats de Plan Etat-Régions (CPER).**
- D'autre part que la « pause » dans les grands projets annoncée, n'aura pas complètement lieu, ou du moins, que **les premières phases de ces grands projets seront financées**, mais que le calendrier de réalisation sera potentiellement revu.
- Enfin, que les **modes ferroviaire et routier se partagent l'essentiel de l'enveloppe.**

Répartition de la première tranche d'investissements (13,4 Mds€) Par type de projet



Répartition de la première tranche d'investissements (13,4 Mds€) Par mode



*TET : train d'équilibre du territoire



Ces chiffres permettent de repositionner les ambitions affichées du Gouvernement au regard des moyens alloués en particulier sur les items :

- Des modes alternatifs à la route (vélo, innovation technologiques...);
- Des infrastructures portuaires et fluviales négligées dans ce projet de loi.

b) Une enveloppe inférieure aux préconisations du « rapport Duron » qui ne permet pas d'assumer les annonces des Gouvernements antérieurs

Scenario 2 "Duron" (préconisé)

60 Mds € sur 20 ans

Moy : de 3 Mds € à 3.5Mds € / an



Choix retenu

27.7 Mds € sur 10 ans

Moy : 2.8 Mds € / an

Le Gouvernement communique sur la position intermédiaire retenue, inspirée du rapport Duron.

Or, sur la prochaine décennie, les investissements annoncés (environ 2.7 Mds €/an sur les 5 prochaines années) se situent tout juste au-dessus de la **première projection** du COI à 2.4 Mds € qui ne permettrait pas de mettre en œuvre une politique volontariste de la Mobilité.

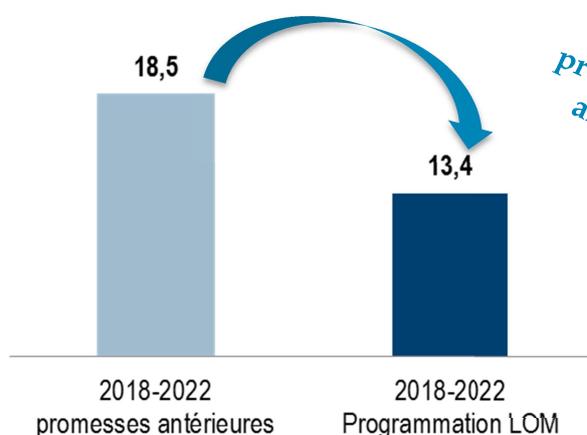
Ceci est d'autant plus saillant que le rapport Duron excluait dans ses scénarii, le **financement des « grands projets »** (tunnel Lyon-Turin, Grand Paris Express...). Ces derniers seraient compris dans l'enveloppe globale de 27,7 Mds €. Le ministère tait les « grands projets » retenus, tout en affirmant que «le Gouvernement honorera ses engagements européens» (Canal Seine-Nord Europe et Lyon-Turin).

Source : Dossier de Presse septembre 2018 du Ministère chargé des Transports.

L'ensemble des promesses d'investissements issues des gouvernements précédents s'élèveraient à près de 18,5 Mds €.

Programmation des investissements

En Mds €



Un écart de 5 Mds € : certaines promesses issues des quinquennats antérieurs ne seront pas tenues

Annexe 2 : Les Grands projets routiers, ferroviaires et fluviaux retenus par la LOM sont ceux issus du scenario 2 du COI (liste non exhaustive)

Ferroviaire

EOLE (RER E)

Massy-Valenton

Gare TGV Orly - pont de Rungis

Paris-Gare de Lyon et Bercy

Roissy-Picardie phases 1 et 2

Nœud ferroviaire lyonnais

Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (hypothétique)

Modernisation ligne Dijon-Modane

GPSO LN Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax

LNMP : Montpellier-Perpignan

LNPN : Paris-Normandie

LN PACA : Marseille-Nice

Modernisation Paris-Orléans-Limoges-Toulouse

Régénération de la Voie Ferroviaire Centre Europe Atlantique

Modernisation ligne Nantes-Bordeaux

Desserte ferroviaire de l'Aéroport Bale Mulhouse

Routier

Castres-Toulouse

RN 19 Déviation Sud de Langres + Fayl-Billot

A31 bis (sillon lorrain)

A54 Arles Sud

A63 Bordeaux-Salles

Contournement est de Rouen

route Centre Europe Atlantique

Fos-Salon

RN 154 -RN 12

Aménagements alternatifs à l'A45 Lyon-St Etienne

Fluvial : Modernisation voies d'eau

Bray-Nogent

Lys mitoyenne

MAGEO (mise au gabarit européen de l'Oise)

Maritime

Il est seulement fait référence aux « CPER ports » : Pas de projets définis dans le rapport du COI

Annexe 3 : Le budget de l'AFITF en question

Les recettes de l'AFITF sont constituées par différentes taxes affectées. Dans une logique de report modal, ces taxes proviennent exclusivement du secteur routier :

- Le budget de l'AFITF est avant tout financé par **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), en remplacement de l'écotaxe poids lourds**, pour un montant fixé à **1 206 M € pour 2019 (44,9 % des recettes de l'AFITF prévues en 2019)** ;
- **la redevance domaniale** qui est versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (360 M€ prévus en 2019, soit **13,4 % des recettes** de 2019) ;
- **la taxe d'aménagement du territoire (TAT)** acquittée par les concessionnaires d'autoroute, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers (523 M€ prévus en 2019 soit **19,5 % des recettes** prévues en 2019) ;
- **une partie du produit des amendes des radars** du réseau routier national (une recette estimée à 500 M€ soit **18,6 % du total des recettes** prévues en 2019) ;

A ces quatre taxes s'ajoutent également deux recettes issues de financeurs particuliers :

- Depuis 2015, l'Agence perçoit **une contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes** dans le cadre d'un « plan de relance autoroutier ». Le **montant total de l'opération s'élève à 1,2 Mds €** sur la durée des concessions autoroutières répartis en fonction du trafic de chaque concession. Ainsi, **100 millions d'euros** ont été versées chaque année à l'AFITF de 2015 à 2017. Le reliquat est depuis **versé progressivement jusqu'en 2030**. La somme budgétée pour 2019 est de **60 M€**.
- La région Normandie s'est engagée à verser **35 millions d'euros à l'AFITF** dans le cadre du protocole signé entre l'État et la région le 25 avril 2016 qui prévoit le **transfert à la région de plusieurs lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)**.

Recettes de l'AFIFT (M€)	2017	2018	2019	2019/2018
Taxe d'aménagement du territoire	565	472	523	+ 10,8 %
Redevance domaniale	350	355	360	+ 1,4 %
Amendes radars	400	450	500	+ 11,1 %
TICPE	735	1 076	1 206	+ 12,1 %
Plan de relance autoroutier	100	60	60	-
Versement région Normandie	-	35	35	-
Total	2 150	2 448	2 684	+ 9,6 %

Affectation du budget de l'AFITF (M€)	2017	2018	2019	2019/2018
Réseau routier (modernisation du réseau)	831	932	1 100	+ 18,0 %
Réseau ferroviaire	672	729	720	- 1,2 %
Trains d'équilibre du territoire (achat de matériel roulant)	259	271	380	+ 40,2 %
Voies navigables	102	105	110	+ 4,8 %
Ports	42	36	40	+ 11,1 %
Transports urbains	236	273	380	+ 39,1 %
Intermodalité / Fret	33	28	20	- 28,6 %
Autres	25	25	24	- 4,0 %
Total	2 200	2 400	2 680	+ 11,7 %

Source : Sénat



La trajectoire budgétaire actuelle de l'AFITF ne paraît pas tenable

Si les montants des trois premières taxes affectées à l'AFITF apparaissent **plutôt fiables**, il n'en va **pas de même** en revanche pour sa **quatrième recette majeure**, à savoir le **produit des amendes radar**.

- ⇒ Le Gouvernement estimait que l'AFITF percevrait à ce titre 500 M€ en 2019, un montant en hausse de 11,1 % par rapport à 2018.

Mais cette estimation n'apparaît nullement réaliste aux yeux de l'Agence qui s'attend à enregistrer **un recul très important sur cette recette**.

En 2018 déjà, la dégradation du parc de radars s'est traduit par un moins-perçu de plus de 200 M€ pour l'Agence (soit 45 % de moins que ce qui lui avait été promis).

L'année 2019 devrait à nouveau enregistrer un manque à gagner sur cette ressource (de l'ordre de 450 M€).

Aussi, le fait que les recettes de l'AFITF atteignent véritablement **2,7 milliards d'euros en 2019 semble compromis**. En effet, l'AFITF a voté fin février, un budget 2019 à 2,48 Mds €, soit 7,5% de moins que ce que prévoit le projet de loi LOM

- ⇒ **De fait, il est peu probable que l'Agence soit à même de couvrir toutes ses dépenses prévues pour 2019 et il est à envisager que certaines opérations seront ajournées.**

La situation ne devrait faire que s'aggraver avec la poursuite de la hausse prévue du budget de l'AFITF en 2020, qui **nécessitera pour être mise en œuvre une forte augmentation de ses recettes pérennes**.

- ⇒ **Une nouvelle ressource évaluée à près de 500 M€ devra être trouvée pour l'Agence dès l'an prochain, de l'aveu même du Gouvernement.**
- ⇒ **La piste retenue par ce dernier ne devrait être connue qu'à l'issue du Grand Débat National.**

Pour contacter les auteurs de ce document :

Marion LERDA

marion.lerda@secafi.com

06 83 47 47 93

Stéphane ITIER

stephane.itier@secafi.com

06 74 89 02 48

Philippe GERVAIS

Coordinateur secteur Transports SECAFI

philippe.gervais@secafi.com

06 80 91 60 64



**EN EUROPE, EN FRANCE
MÉTROPOLITAINE ET D'OUTRE-MER
NOUS SOMMES À VOTRE ÉCOUTE PRÈS DE VOS SITES...**

SECAFI Paris

Pascal NONAT

+ 33 (0)1 53 62 24 23 • + 33 (0)6 77 04 99 59

pascal.nonat@secafi.com

SECAFI Lyon

Marie-Christine TOURNIER

+ 33 (0)4 78 63 78 69 • + 33 (0)6 72 92 70 00

mc.tournier@secafi.com

SECAFI Lille

Sophie VANLAERES

+ 33 (0)3 20 14 64 44 • + 33 (0)6 80 91 77 03

sophie.vanlaeres@secafi.com

SECAFI Metz

Pierre-Yves AUBERT

+ 33 (0)3 87 56 20 21 • + 33 (0)6 81 95 91 72

pierre-yves.aubert@secafi.com

SECAFI Nantes

Éric JULIENNE

+ 33 (0)2 40 80 24 09 • + 33 (0)6 07 22 02 39

eric.julienne@secafi.com

SECAFI Toulouse

Sébastien LAMPIN

+ 33 (0)5 62 72 36 02 • + 33 (0)6 87 63 23 64

sebastien.lampin@secafi.com

SECAFI Bordeaux

Olivier GROSJEAN

+ 33 (0)5 57 22 45 00 • + 33 (0)6 74 64 26 52

olivier.grosjean@secafi.com

SECAFI Marseille

Rod MAAMRIA

+ 33 (0)4 91 93 92 20 • + 33 (0)6 07 90 17 48

rod.maamria@secafi.com

Service Formation

+ 33 (0)1 56 53 65 05

formation@atlantes.fr

