



Conjoncture

PREVISION 2019 : Poursuite de la croissance

p.3

Après une décennie de crise, le secteur des Travaux Publics a retrouvé depuis 2 ans le chemin de la croissance. En 2018, l'activité aura été particulièrement dynamique (+7% en volume) avec un chiffre d'affaires de 41 milliards d'euros. En 2019, l'activité devrait continuer de progresser grâce aux investissements des collectivités locales et des grands opérateurs (dont la Société du Grand Paris). En revanche, cette croissance se poursuivrait à un rythme un peu plus modéré (+3% en volume).

PRODUCTIVITÉ TP : Des gains importants à venir ?

p.6

Durant ces deux dernières décennies, le secteur de la construction et des Travaux Publics a réalisé peu de gains de productivité en comparaison d'autres secteurs d'activité. Pourtant, les sources de gains sont multiples. La révolution numérique enclenchée dans le secteur des Travaux Publics pourrait notamment participer à une accélération des gains de productivité au cours des prochaines années.



Maîtres d'ouvrage

MIEUX UTILISER LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA COHESION DES TERRITOIRES

p.10

L'Etat verse plusieurs types de dotations aux collectivités locales, fléchées vers leurs investissements. Depuis plusieurs années, en dépit d'annonces concernant la hausse de leurs montants, ces dotations apparaissent sous-utilisées. Cette note analyse les évolutions récentes de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), et avance des pistes pour expliquer cette sous-utilisation des crédits.

TRESORERIE DES COLLECTIVITES : un doublement depuis 2010

p.15

Poussées en partie par un excès de prudence, les collectivités territoriales ne cessent d'accumuler des excédents de trésorerie. Ceux-ci ont plus que doublé entre 2010 et 2018. Leur croissance, plus faible en 2018 que les trois années précédentes, atteint tout de même 5%.

LES DROITS DE MUTATION MARQUENT LE PAS MAIS PROGRESSED ENCORE p.18

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en hausse de 4,4% en 2018, semblent marquer le pas après une année 2017 exceptionnelle (+16%), mais atteignent toutefois un nouveau record en dépassant les 12 Md€.

AFITF : un budget 2019 en deçà du niveau attendu dans la Loi d'orientation des mobilités p.20

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a voté son budget 2019 à hauteur de 2,5 Md€. Si ce budget « évite le pire » suite à la très forte diminution des recettes des amendes radars, il ne permet pas non plus de répondre à l'ampleur des enjeux annoncés dans la prochaine Loi d'orientation des mobilités (LOM), qui entérine pourtant pour la première fois en France une véritable programmation des infrastructures de transport.



LIGNES DE DESSERTE FINE DU TERRITOIRE : un avenir à (re)construire pour la cohésion des territoires p.24

Axes ferroviaires peu circulés mais essentiels en termes d'aménagement du territoire, les lignes de desserte fine du territoire, font aujourd'hui face à un mur de l'investissement. Retrouver un état normal de fonctionnement sur ces lignes nécessiterait en effet de trouver 675 M€ supplémentaires par an. Ces liaisons étant régulièrement mises en cause, il est urgent de mettre en œuvre les solutions qui garantissent une continuité de service de mobilités pour les citoyens des zones peu denses.

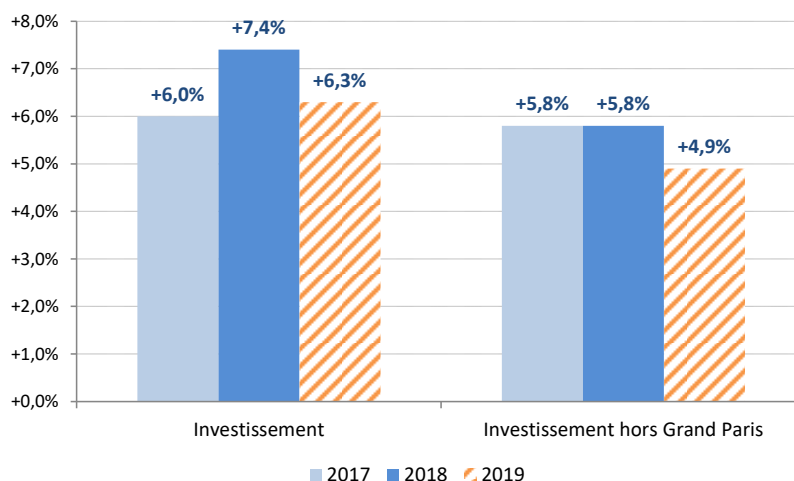
PREVISION 2019 : Poursuite de la croissance

Après une décennie de crise, le secteur des Travaux Publics a retrouvé depuis 2 ans le chemin de la croissance. En 2018, l'activité aura été particulièrement dynamique (+7% en volume) avec un chiffre d'affaires de 41 milliards d'euros. En 2019, l'activité devrait continuer de progresser grâce aux investissements des collectivités locales et des grands opérateurs (dont la Société du Grand Paris). En revanche, cette croissance se poursuivrait à un rythme un peu plus modéré (+3% en volume).

Des perspectives d'activité pour 2019 positives Une croissance encore soutenue de l'investissement local

Les collectivités locales, qui constituent les premiers clients du secteur des Travaux Publics (41% de l'activité), devraient continuer d'investir en 2019. Elles se sont reconstituées ces dernières années des marges de manœuvre financières et sont actuellement dans la phase la plus dynamique du cycle électoral en particulier pour le bloc communal (année pré-électorale). D'après le [Projet de Loi de Finances](#) (PLF 2019), l'investissement public local (hors Grand Paris) augmenterait de +5%. D'autres prévisions sont plus optimistes notamment celles de Standard & Poor's avec une hausse de l'investissement public local de +7% en valeur pour 2019.

Graphique 1 : Dépenses d'investissement des administrations publiques locales

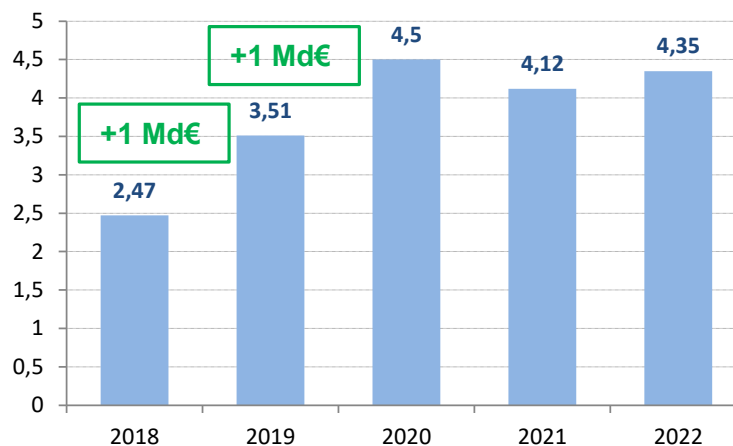


Source : Rapport économique social et financier – PLF 2019

Une activité solide auprès des grands opérateurs

Les grands opérateurs, sous l'effet de l'accélération des chantiers du Grand Paris Express, seront également l'un des moteurs de l'activité. Les investissements de la Société du Grand Paris vont poursuivre leur montée en puissance en 2019 et 2020 avant d'atteindre leur rythme de croisière (environ 4 Md€/an).

Graphique 2 : Evolution des dépenses de la Société du Grand Paris sur la période 2018-2022



Source : Cour des comptes à partir des résultats du modèle financier de la SGP selon les hypothèses de phasage du projet formulé par le Préfet de la région Ile-de-France dans son rapport au Premier ministre du 21/09/2017

Parallèlement, les grands opérateurs dans le domaine de la mobilité, de l'énergie et du Très Haut Débit apporteront aussi un socle d'activité au cours des prochaines années. Dans le domaine ferroviaire, compte tenu de l'importance des besoins, l'activité de régénération devrait être en progression. L'activité des sociétés concessionnaires d'autoroutes devrait rester bien orientée. Le plan de relance autoroutier de 2015, qui atteint son rythme de croisière, devrait être complété par les premiers travaux du second plan autoroutier négocié l'été dernier pour un montant de 700M€. Enfin, du côté de l'énergie, des relais de croissance sont attendus avec la montée en puissance du plan France Très Haut Débit mais aussi plus modestement grâce aux investissements liés à l'installation des nouveaux compteurs Linky.

Des investissements de l'Etat moindres que prévus mais en hausse

L'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF) qui porte les investissements en matière d'infrastructures de transport de l'Etat a adopté le 27 février 2019 un budget pour 2019 (2,5 Md€) moindre qu'annoncé dans le projet de Loi d'orientation des mobilités (2,7Md€) en raison notamment de recettes des radars automatisés bien inférieures aux montants anticipés. Les crédits de paiement pour les infrastructures (développement et entretien) sont néanmoins en légère progression (+4,3%).

Tableau 1 : Evolution des dépenses pour 2019 (crédits de paiement en M€)

	2018	2019	Evolution 2019/2018
Réseau routier	942,0	943,6	+0,2%
Réseau ferroviaire	669,1	717,3	+7,2%
Trains d'équilibre du territoire (TET)	232,7	382,2	+64,2%
Voies navigables	86,7	107,4	+23,9%
Ports	49,2	40,1	-18,5%
Transports urbains	245,8	274,1	+11,5%
Divers	20,5	17,1	-16,6%
TOTAL	2246,0	2481,8	+10,5%
TOTAL hors TET	2013,3	2099,6	+4,3%

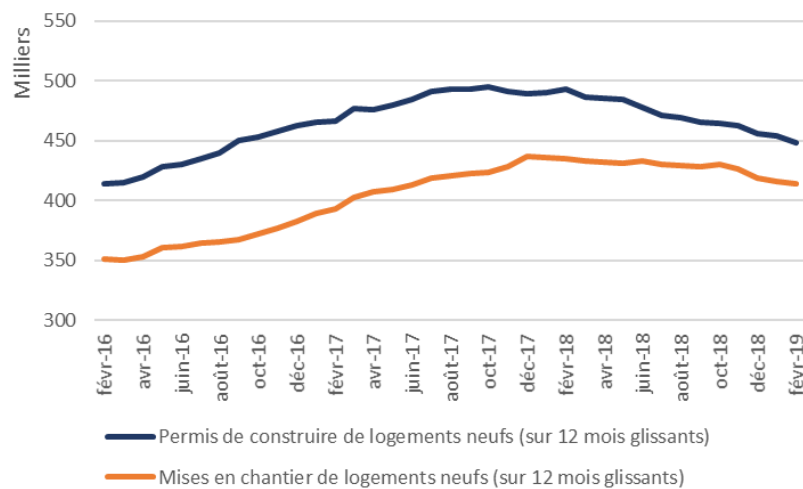
Source : Budget exécuté AFITF 2018 (hors remboursement EcoMouv) et Budget prévisionnel 2019

Le mode fluvial bénéficie d'une hausse notable de son budget tandis que celui dédié aux transports urbains devrait aussi progresser dans le cadre de la montée en puissance d'opérations inscrites au CPER et de la réalisation des opérations du 3ème appel à projet TCSP (qui touche à sa fin). Pour le réseau ferroviaire, ce sont essentiellement les paiements des LGV (loyers des opérations en PPP) qui expliquent la progression ainsi qu'une légère hausse des crédits dédiés à l'entretien du réseau (+30 M€).

Seul bémol : le fléchissement de l'investissement privé

Le secteur privé, qui avait été l'un des piliers de la croissance ces dernières années, affiche des signaux de ralentissement. Le fort retournement des permis de construire pour le logement neuf (-9,0% sur 12 mois glissants à fin février 2019) et le tassement des permis pour les locaux (-3,3%) laissent entrevoir à horizon de la fin 2019/début 2020 un ralentissement de l'activité auprès de ce maître d'ouvrage, en particulier les travaux de VRD liés au bâtiment.

Graphique 3 : Permis de construire et mises en chantier de logements neufs



Source : MEDDE/Sitadel2

Les prévisions d'activité pour 2019

Avec une hausse des coûts de production qui devrait rester marquée en 2019 (+2,5%) compte tenu des pressions sur les salaires et les prix de certains matériaux, l'activité dans les Travaux Publics progresserait en 2019 de +3% en volume portée par le bloc communal et les grands opérateurs. La moitié de cette croissance serait imputable aux projets du Grand Paris Express.

	Poids	2019/2018 (en valeur)	2019/2018 (en volume)
Collectivités locales	40,8%	+5,0%	+2,5%
Communes et EPCI	31,3%	+5,6%	+3,1%
Départements	7,6%	+3,0%	+0,5%
Régions	2,0%	+3,0%	+0,5%
Etat	3,2%	+4,0%	+1,5%
Grands opérateurs	21,1%	+12,0%	+9,5%
Secteur privé	34,9%	+2,0%	-0,5%
Evolution de l'activité	100%	+5,5%	+3,0%

Madleen FALH
falhm@fntp.fr
Tel : 01-44-13-32-02

PRODUCTIVITÉ TP : Des gains importants à venir ?

Durant ces deux dernières décennies, le secteur de la construction et des Travaux Publics a réalisé peu de gains de productivité apparents en comparaison d'autres secteurs d'activité. Pourtant, les sources de gains sont multiples. La révolution numérique enclenchée dans le secteur des Travaux Publics pourrait notamment participer à une accélération des gains de productivité au cours des prochaines années.

Une productivité apparente plus faible dans la construction Des gains de productivité apparents plus modestes dans la construction

D'après une étude de McKinsey publiée en février 2017 [« Reinventing construction : a route to higher productivity »](#), les gains de productivité apparents au niveau mondial dans le secteur de la construction ont été plus faibles (+1% par an en moyenne sur ces 20 dernières années) que dans d'autres secteurs d'activité (+2,8% en moyenne par an au niveau de l'économie mondiale et +3,6% pour l'industrie). Même si la productivité par tête est légèrement plus élevée dans le génie civil, les gains de productivité au niveau mondial restent très modestes.

L'[étude](#) menée par l'INSEE en juin 2018 sur la productivité en France confirme cette tendance. Peu de gains de productivité apparents ont été réalisés dans la construction depuis 35 ans en comparaison d'autres secteurs d'activité. Entre 1990 et 2007, la productivité du travail en France a progressé de 1,3% en moyenne par an contre seulement 0,5% pour le secteur de la construction. Sur la période 2010-2016, les principaux secteurs d'activité ont retrouvé des gains de productivité après la crise de 2008-2009 à l'exception du secteur de la construction.

Tableau 1 : Variations annuelles moyennes de la productivité du travail par secteur d'activité

Période	Ensemble	Industrie	Services marchands	Construction
1980-1989	2,1%	3,3%	1,4%	1,7%
1990-2007	1,3%	3,4%	0,8%	0,5%
2008-2009	-1,3%	-2,2%	-0,4%	-5,1%
2010-2016	0,9%	2,4%	0,7%	-0,9%

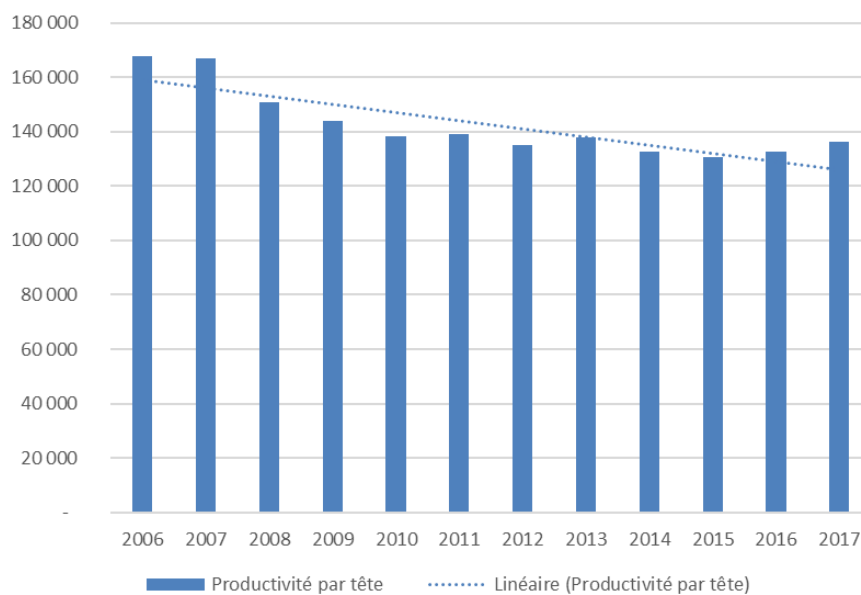
Source : INSEE, Note conjoncture de juin 2018

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette moindre performance dans le secteur de la construction : la persistance de la crise jusqu'en 2015-2016, une révolution numérique plus tardive que les autres secteurs ou encore un moindre investissement dans le capital en raison de la période de crise.

Des gains de productivité apparents également plus modestes dans les Travaux Publics ?

Comme la construction, la productivité par tête apparente dans les Travaux Publics a eu tendance à s'éroder entre 2006 et 2017 de 1,5% en moyenne par an soit - 2400€ par tête et par an. Ainsi, la productivité moyenne par tête dans les Travaux Publics est de 144 000€ par collaborateur (salariés permanents + intérimaires). Cette dégradation est liée en partie au contexte de crise. Dès 2008, le chiffre d'affaires des entreprises de Travaux Publics s'est réduit. Même si les intérimaires ont permis de réaliser un premier ajustement du niveau d'emploi au niveau de production plus faible, cet ajustement n'a été que partiel. Du côté des effectifs permanents, l'adéquation du niveau d'emploi au nouveau niveau de production n'a débuté qu'à partir de 2010. Plusieurs facteurs expliquent cet ajustement avec retard de l'emploi salarié : incertitude sur l'ampleur du ralentissement, rétention de la main d'œuvre pour éviter des pertes de compétences, coûts de licenciement, législation sur le marché du travail, etc. Ce décalage et cette non-adéquation du niveau d'emploi au niveau de production entraîne temporairement un recul de la productivité.

Graphique 1 : La productivité par tête dans les Travaux Publics



Source : Amnyos d'après les données CNETP et DARES

A l'inverse, en période de croissance et de reprise économique, la productivité par tête progresse un peu plus rapidement que sa tendance de long terme en raison à nouveau d'une certaine inertie de l'emploi. Plusieurs déterminants expliquent cette inertie : incertitude sur l'ampleur de la reprise, coûts d'embauches, temps de recherche nécessaire pour recruter du personnel qualifié.

Ainsi, depuis 2016 le secteur des Travaux Publics renoue avec des gains de productivité (+4,1% par an en moyenne) ce qui équivaut à +2 700€ par tête et par an. Le secteur a également mené une profonde montée en qualification de l'appareil de production au cours de la période. La part des ouvriers est passée de 60% en 2008 à 54% en 2017 au profit des profils ETAM (29%) et cadres (17%).

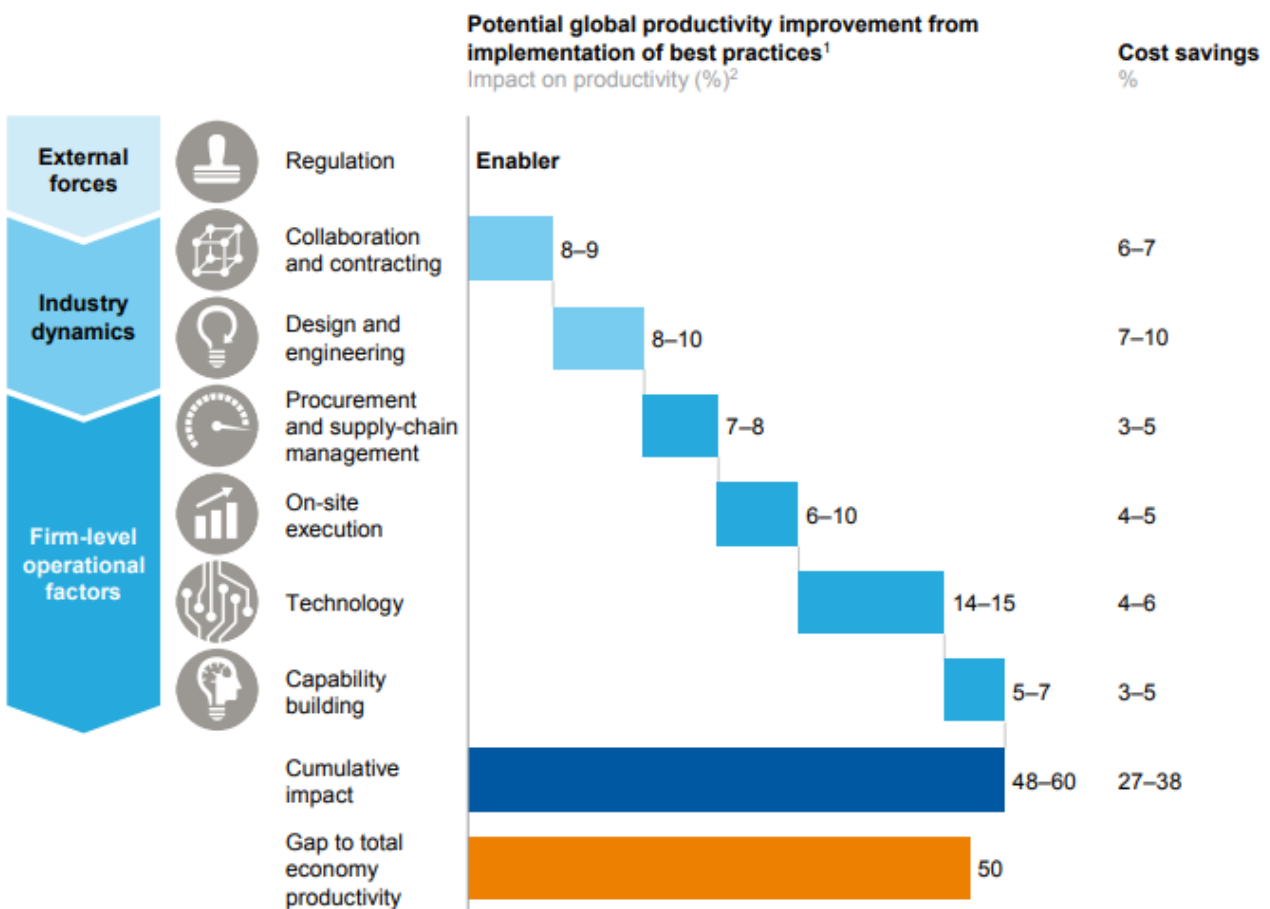
Des perspectives de gains de productivité importants ? Un potentiel d'accroissement de la productivité dans la construction

Selon [l'étude](#) de McKinsey, les faibles gains de productivité dans la construction ne sont pas une fatalité. Certains leviers d'action permettraient au secteur d'augmenter de 50% à 60% le niveau de productivité par tête : la révolution numérique (de +14% à +15%), meilleure gestion des chantiers (+6% à +10%), meilleure gestion des contrats (de 8% à 9%), etc.

Graphique 2 : Les leviers d'action pour renforcer les gains de productivité dans la construction

Cascading effect

Regulation changes facilitate shifts in industry dynamics that enable firm-level levers and impact



1 The impact numbers have been scaled down from a best case project number to reflect current levels of adoption and applicability across projects, based on respondents to the MGI Construction Productivity Survey who responded "agree" or "strongly agree" to the questions around implementation of the solutions.
2 Range reflects expected difference in impact between emerging and developed markets.

Source : McKinsey Global Institute Analysis

Des sources de productivité dans les Travaux Publics

D'après les [conclusions du Contrat d'Etudes Prospectives \(CEP\)](#) mené par le cabinet de conseil Amnyos, des gains de productivité sont attendus ces prochaines années dans le secteur des Travaux Publics. La productivité par tête devrait progresser entre 2018 et 2025 de +2,1% par an ramenant ainsi la productivité à 160 000€ par tête en 2025. Ces perspectives de gains de productivité après une décennie de baisse tendancielle s'expliquent en partie par un effet conjoncturel. En effet, l'activité dans le secteur des Travaux Publics devrait progresser sur la période de +2,1% en moyenne par an. Toutefois, d'autres facteurs plus structurels peuvent expliquer cette perspective de gains de

productivité accrue : la transition numérique (BIM, machines intelligentes, solutions collaboratives, automatisation, intelligence artificielle,...), l'amélioration de la circulation de l'information, le renforcement de la sécurité, l'optimisation des cadences, etc.

Tableau 2 : La productivité par tête dans les Travaux Publics

	Moyenne annuelle 2005-2017	2017	Projections 2025	Croissance moyenne 2005-2017	Croissance moyenne 2018-2025
Chiffre d'affaire (M€)	41 707	38 550	45 478	-0,7%	2,1%
Effectifs permanents	257 830	247 523	252 192	0,5%	0,2%
Productivité par tête en €	144 260	136 048	160 496	-1,5%	2,1%

Source : Amnyos d'après les données CNETP et DARES

Compte tenu des forts besoins en emplois des prochaines années (conjoncture mieux orientée, départs à la retraite importants,...), les gains de productivité seraient réalisés sans pertes d'emplois. Le volume d'emplois retrouverait en 2025 son niveau de 2007 à savoir 252 000 effectifs permanents hors intérim. Autrement dit, 30 000 embauches par an en moyenne sont attendues entre 2018 et 2025 dont 14 000 jeunes par an.

Conclusion

Durant ces deux dernières décennies, peu de gains de productivité ont été réalisés dans le secteur de la construction et des Travaux Publics relativement aux autres secteurs d'activité. Cependant, de nombreux gains de productivité sont attendus au cours des prochaines années grâce en partie à la révolution numérique (meilleur partage de l'information, solutions collaboratives, meilleure gestion des chantiers, etc). Cette capacité à produire de la façon la plus efficace possible est essentielle. Les gains de productivité peuvent en effet avoir un impact direct sur les profits des entreprises, sur la rémunération des salariés et sur la capacité à investir et à innover. Ils sont ainsi au cœur des enjeux d'un secteur comme les Travaux Publics pour les années à venir.

Madleen FALH
falhm@fntp.fr
Tel : 01-44-13-32-02

MIEUX UTILISER LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT AU SERVICE DE LA COHESION DES TERRITOIRES

L'Etat verse plusieurs types de dotations aux collectivités locales, fléchées vers leurs investissements. Depuis plusieurs années, en dépit d'annonces concernant la hausse de leurs montants, ces dotations apparaissent sous-utilisées. Cette note analyse les évolutions récentes de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), et avance des pistes pour expliquer cette sous-utilisation des crédits.

La DETR : une dotation essentielle à la cohésion territoriale et pourtant sous-utilisée

La DETR est issue de la fusion, de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et la dotation de développement rural (DDR).

- La DGE visait à aider les communes (puis plus tard les EPCI à fiscalité propre) à financer leurs équipements et infrastructure.
- La DDR était destinée à favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels.

Depuis la Loi de finances 2011, ces dotations sont rassemblées au sein de la DETR, dans le but de simplifier les modalités d'attribution des subventions aux communes et aux EPCI, ainsi que les modalités de répartition des enveloppes départementales.

Critères d'éligibilité des bénéficiaires de la DETR

La DETR vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements de communes à fiscalité propre, situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus sont fondés sur la population ainsi que sur la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre.

Champ d'éligibilité des projets

Une commission départementale d'élus est chargée d'établir la liste des catégories d'opérations prioritaires avec pour objectif de s'adapter aux besoins de chaque territoire. Toutefois, chaque année, une circulaire interministérielle liste des opérations prioritaires au niveau national. Dans la circulaire du 9 mars 2018, les priorités étaient les suivantes :

- Soutien aux espaces mutualisés de services au public et à la revitalisation des centres-bourgs
- Soutien aux communes nouvelles
- Rénovation thermique et transition énergétique
- Accessibilité de tous les établissements recevant du public
- Soutien de l'Etat aux opérations visant au financement des implantations de la gendarmerie en milieu rural
- Soutien de l'Etat à l'installation d'espaces numériques destinés à l'accomplissement des démarches administratives
- Soutien de l'Etat au dédoublement des classes de CP et CE1 situées en REP+ et en REP

La DETR a donc un effet levier indiscutable au service de la cohésion des territoires. Par ailleurs, elle peut financer des opérations issues d'un contrat de ruralité qui « coordonne les moyens financiers et

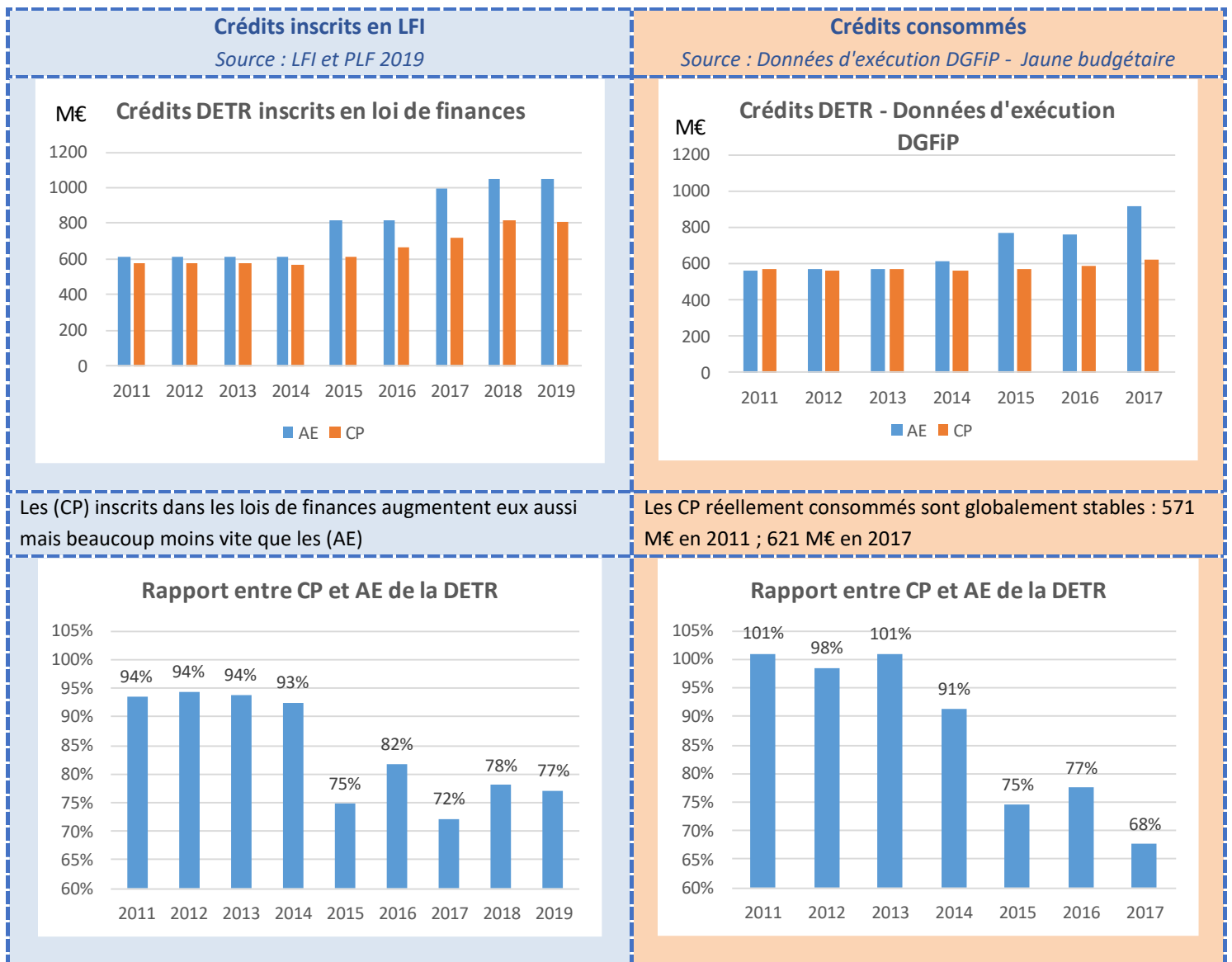
prévoit l'ensemble des actions et des projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale. »

Evolution de l'enveloppe de la DETR

La volonté affichée de l'Etat de soutenir les investissements locaux, impactés par la baisse des dotations, a conduit à réévaluer significativement le montant de l'enveloppe de la DETR à deux reprises, en 2015 (+200 M€) et en 2017 (+180 M€). L'évolution des autorisations d'engagement (AE) est par conséquent positive.

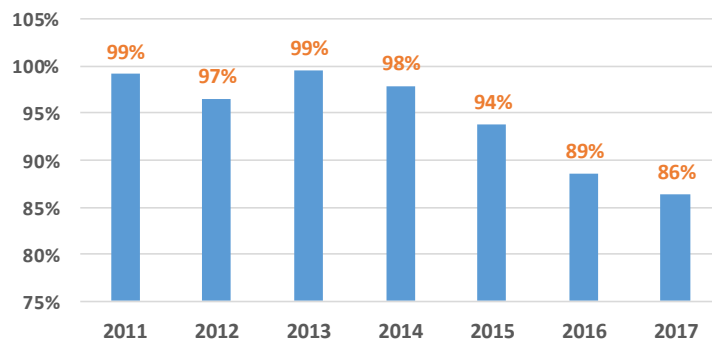
Toutefois, plusieurs constats beaucoup plus nuancés s'imposent dès lors que l'on prend en compte les crédits de paiement (CP) et a fortiori les crédits réellement consommés :

Tableau 1 : Evolution des crédits DETR annoncés et consommés



La divergence entre CP et AE s'est fortement accrue depuis 2015 que ce soit en crédits inscrits ou en consommation réelle.

De plus, le « taux de réalisation » des CP (rapport entre les crédits inscrits en LFI et ceux réellement dépensés) diminue depuis 2015 : 98% en 2014, 94% en 2015, 89% en 2016 et 86% en 2017.

Taux de réalisation des CP


LA DSIL : UNE DOTATION RECENTE AU PROFIT DES TERRITOIRES URBAINS EGALEMENT SOUS-UTILISEE

La baisse des dotations sur la période 2014-2017 et les conséquences sur l'investissement des collectivités a conduit le gouvernement, en parallèle de la hausse de la DETR, à créer un fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). Depuis, ce fonds a été pérennisé et transformé en dotation de soutien (DSIL).

Tableau 2 : Evolution de la DSIL

FSIL 2016	DSIL 2017	DSIL 2018	DSIL 2018
<ul style="list-style-type: none"> • 500 M€ grandes priorités d'investissement • 300 M€ pour la revitalisation et le développement des centres-bourg 	<ul style="list-style-type: none"> • 440 M€ pour les grandes priorités d'investissement • 130 M€ pour le financement des projets du Pacte Etat/Métropoles 	<ul style="list-style-type: none"> • 615 M€ pour les grandes priorités d'investissement 	<ul style="list-style-type: none"> • 570 M€ pour les grandes priorités d'investissement

Champ d'éligibilité des projets

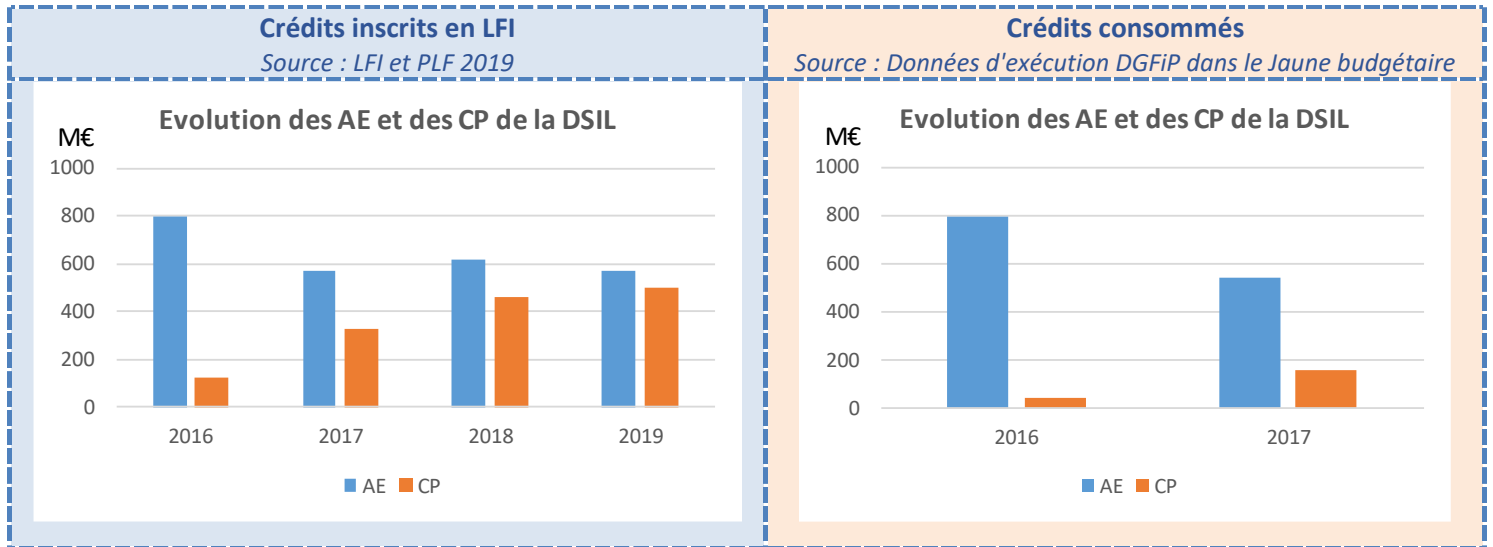
Les projets concernés dans les grandes priorités d'investissement définies par l'Etat pour pouvoir profiter de la DSIL 2018 :

- Rénovation thermique
- Transition énergétique
- Energies renouvelables
- Mise aux normes et sécurisation des équipements publics
- Infrastructures de mobilité
- Infrastructures en faveur de la construction de logements
- Hébergements/ équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement de population
- Numérique et téléphonie mobile
- Création, transformation, rénovation de bâtiments scolaires

En 2017, seulement 13% de l'enveloppe de la DSIL étaient destinés aux projets de mobilité, soit 56 M€ d'autorisations d'engagement profitant à 307 projets de mobilité totalisant 270 M€ d'investissements portant le taux moyen de subvention à 21,1%.

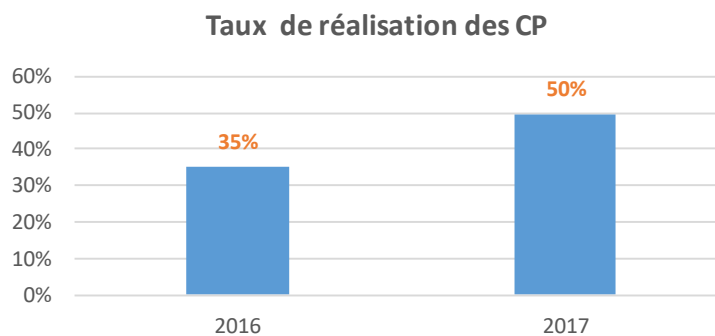
Evolution de l'enveloppe DSIL

Tableau 3 : Evolution des crédits DSIL annoncés et consommés



Contrairement à la DETR, les AE de la DSIL ne progressent pas. Les délais de consommation des CP s'étalent sur plusieurs années, le dispositif monte donc progressivement en puissance.

Toutefois, seule la moitié des CP inscrits en LFI ont été réellement dépensés en 2017. En juillet 2017, le ministère de l'Action et des comptes publics a en effet publié un décret détaillant les ouvertures et annulations de crédits pour l'année en cours : près de 260 M€ de la DETR et de la DSIL ont été supprimés, en AE comme en CP. Concernant la DSIL, alors que la loi de finances initiale pour 2017 prévoyait « 570 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 323 M€ en crédits de paiement (CP), seulement 160 M€ ont été consommés. Et 138 M€ annulés ». Seuls 49 % des crédits de paiement ouverts pour la DSIL ont donc été utilisés.



POURQUOI CETTE SOUS-UTILISATION ET COMMENT L'AMELIORER ?

Les raisons de cette sous-consommation des crédits de DETR/DSIL peuvent être multiples et restent difficiles à analyser. Elles peuvent être d'ordre budgétaire mais aussi liées à des questions d'ingénierie (technique et/ou financière) : coupes budgétaires (annulations de crédits en loi de finances rectificatives), complexité pour les collectivités locales de réunir tous les cofinancements, retard ou annulations de projets...

Deux phénomènes se conjuguent pour expliquer la divergence entre les AE et les CP :

- L'augmentation des AE avec des CP qui s'étalent sur plusieurs années créé dans un premier temps un écart « logique »
- La sous-consommation des CP qui s'accroît depuis quelques années est en revanche très problématique et accroît cette divergence.

Les explications divergent selon les élus

Un problème d'inertie des collectivités ?

Gérard Collomb a invoqué un "cercle vicieux de manque de confiance" entre élus et préfets "dont il faudrait essayer de sortir".

Il souligne les difficultés à relancer la machine. Quand vous avez arrêté un certain nombre d'investissements, votre projet, vous ne le refaites pas en l'espace de six mois...

Autre argument de l'ex ministre de l'Intérieur, le dimensionnement de la DSIL, « calqué » sur celui de la DETR alors que « la DSIL demande des études préalables plus importantes et entraîne donc un temps de retard et de sur-budgétisation ».

Jean-René Cazeneuve (LREM, Gers), se dit « convaincu que cette faible consommation et ces annulations importantes résultent d'une sur-budgétisation en LFI, liée au caractère récent de la DSIL et [à] une médiocre modélisation dans le temps du décalage entre AE et CP ».

Une mise en cause de l'action de l'Etat ?

Pour **Joël Giraud**, rapporteur général (LREM, Hautes-Alpes) de la commission des finances, l'explication de ce « niveau de consommation de 49 % » est tout autre. « Que traduisent ces annulations de crédits ? Est-ce une mise en œuvre progressive [du dispositif créé en 2016] ou la dotation a-t-elle fait l'objet de mesures de régulation de fait en cours d'exercice, qui ont limité la consommation des crédits ? », interroge-t-il. Y a-t-il eu un peu de zèle sur ce plan de la part des préfets pour retenir un certain nombre de projets ?

« Le nombre de communes qui ont demandé le versement de crédits et qui se sont vu rétorquer 'on n'a plus de crédits' pose question », abonde **Christine Pires Beaune** (NG, Puy-de-Dôme). Elle prédit que « la situation sera quasi identique l'année prochaine puisque fin mai, dans beaucoup de départements, les arrêtés de subventions n'étaient pas toujours signés ». « Les élus sont prudents, ils ne commencent pas les travaux avant d'avoir les arrêtés. Il est donc très difficile de consommer les crédits quand ils arrivent en juin... »

Comment mieux utiliser ces dotations ?

- Les dotations d'investissement sont plébiscitées par les élus locaux, elles ont permis de contrebalancer les effets de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et elles constituent pour bon nombre d'entre elles une ressource indispensable au lancement d'un projet. Pour remplir pleinement leur rôle de soutien à l'investissement local, le champ, même s'il n'est pas restrictif, des opérations prioritaires pour bénéficier de la DETR ou de la DSIL pourrait être élargi à l'ensemble des infrastructures des collectivités bénéficiaires (mobilité, ouvrages d'art, éclairage public, réseaux d'eau...). Elles doivent pouvoir être sollicitées pour de nouveaux équipements comme pour de l'entretien dans une optique de développement et de cohésion des territoires, de transition énergétique et de préservation du patrimoine existant.

- Il faudrait également accélérer et fluidifier l'examen des projets (offrir aux collectivités un appui en matière d'ingénierie technique / financière par exemple) afin d'éviter un décalage trop important entre les engagements annoncés et leur traduction en matière d'investissements locaux. La logique de guichet unique pour accompagner les collectivités dont les moyens et les compétences peuvent manquer doit être explorée notamment dans l'optique de la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires.

- Enfin, la sincérité budgétaire doit être au rendez-vous de cette politique de dotation. On assiste à un décalage entre les montants affichés et leurs retombées pour les territoires, Etat et élus locaux se renvoyant mutuellement la responsabilité. L'Etat doit s'engager à accompagner réellement les politiques d'investissement dans les territoires en versant chaque année aux collectivités les montants de dotations votés en loi de finances et, en parallèle, les collectivités devront se saisir de ce dispositif pour s'engager pleinement dans des projets d'investissement sans faire preuve de frilosité.

Sylvain SIMÉON-
simeons@fnpt.fr -
Tel : 01-44-13-32-26

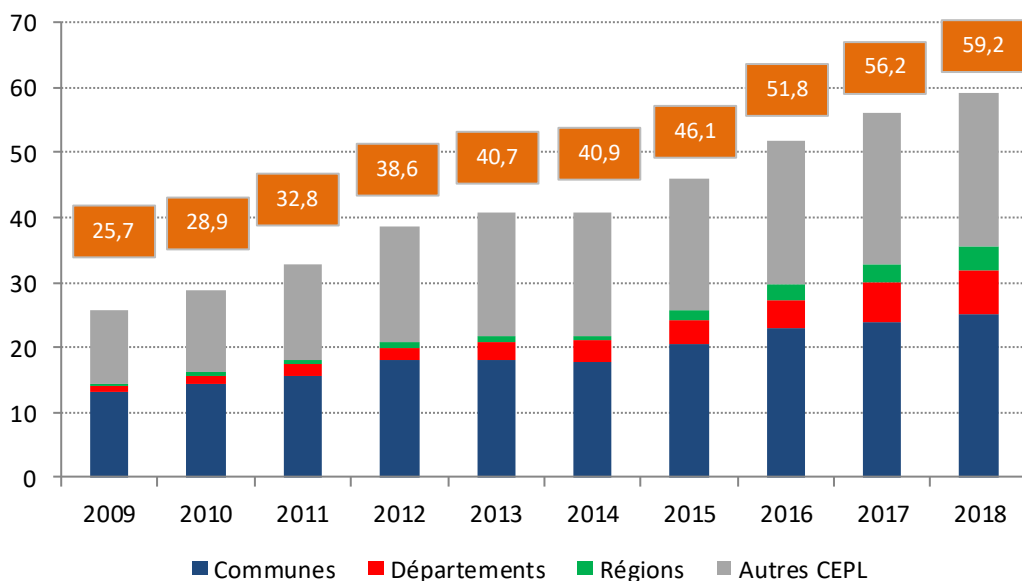
TRESORERIE DES COLLECTIVITES : un doublement depuis 2010

Poussées en partie par un excès de prudence, les collectivités territoriales ne cessent d'accumuler des excédents de trésorerie. Ceux-ci ont plus que doublé entre 2010 et 2018. Leur croissance, plus faible en 2018 que les trois années précédentes, atteint tout de même 5%.

La trésorerie des collectivités a progressé de 5% en 2018 (donnée à fin novembre) et dépassé les 59 Md€, soit plus d'une année d'investissement public local.

La trésorerie des collectivités répond à deux principes : l'obligation de dépôt au Trésor des fonds disponibles et leur non rémunération.

Graphique 1 : Evolution de la trésorerie des collectivités territoriales



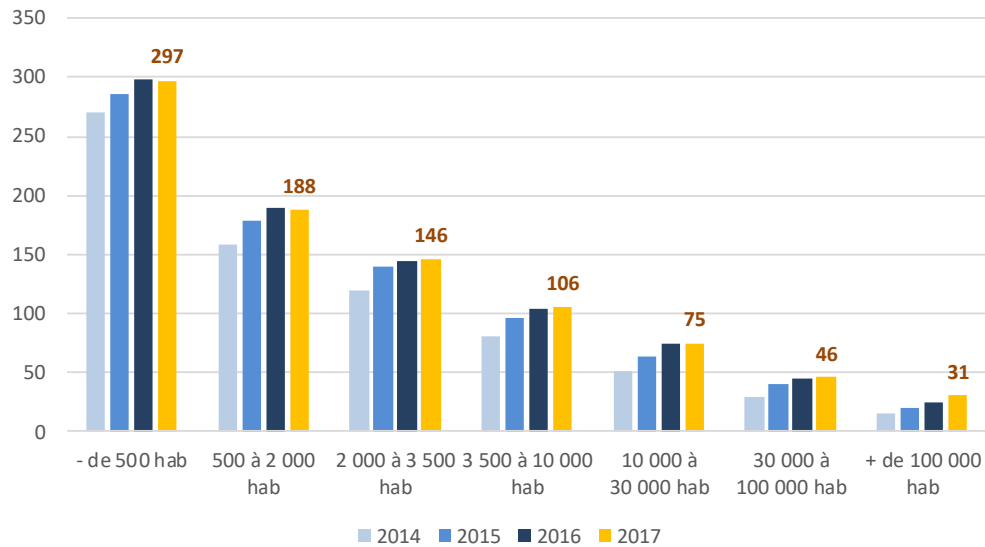
[Source : Stratégies locales – Données à fin novembre de chaque année](#)

Les explications à cette accumulation de trésorerie sont multiples, différentes d'une collectivité à une autre et se cumulent également pour certaines d'entre elles :

- Des recettes fiscales dynamiques
- La stagnation, puis la baisse des dotations, a également conduit les collectivités à une certaine prudence qui demeure alors même que les dotations ne baissent plus.
- Les communes se sont probablement habituées à recevoir des cofinancements pour réaliser des projets. Même si la part cofinancée n'est pas importante, l'effet de levier est certain, sans compter l'effet psychologique. Or les cofinancements sont de plus en plus limités et les collectivités se restreignent par conséquent à financer ces projets seuls.

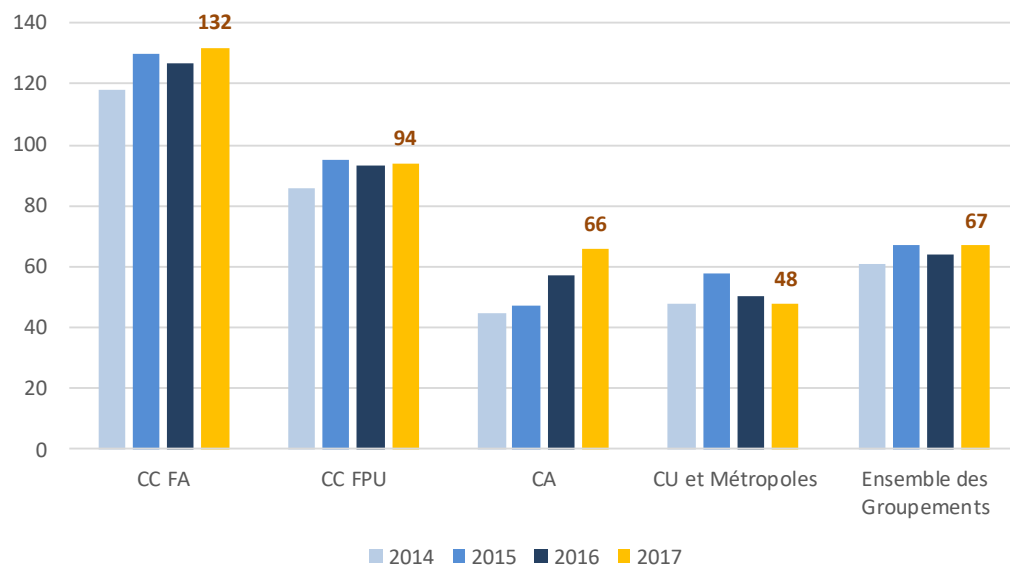
- Enfin, les collectivités font face à des difficultés d'ingénierie financière et technique pour mener à bien leurs projets.

Graphique 2 : Trésorerie des communes en jours de dépenses (moyenne de la strate au 31/12)



Source : [Territoires et Finances publiés par l'AMF et La Banque Postale Collectivités Locales](#)

Graphique 3 : Trésorerie des groupements communes en jours de dépenses (moyenne de la catégorie au 31/12)



Source : [Territoires et Finances publiés par l'AMF et La Banque Postale Collectivités Locales](#)

Ce sont les petites collectivités (communes de - de 500 habitants ou communautés de communes) qui cumulent le plus de trésorerie comptabilisée en jours de dépenses.

En ce qui concerne les communes, si la trésorerie exprimée en nombres de jours de dépenses était croissante entre 2014 et 2017, elle semble stagner en 2017 pour toutes les strates exceptées les communes de plus de 100 000 habitants.

La croissance continue des excédents de trésorerie peut être appréciée de plusieurs façons.

D'un côté, cet excès d'épargne est préjudiciable puisque c'est de l'argent dormant qui n'est pas utilisé pour des projets de territoires. Il existe aussi un risque que la direction du budget considère ces réserves comme un signe de bonne santé et qu'il s'appuie dessus pour accentuer encore la contribution des collectivités à la réduction des déficits publics.

D'un autre côté, cette trésorerie abondante montre que les collectivités ont actuellement dans leur ensemble des marges de manœuvre financières pour investir. Les besoins sont d'ailleurs nombreux pour accompagner la transition écologique et développer la cohésion territoriale : entretien des réseaux d'eau et d'assainissement, solutions de mobilité, aménagements urbains... Et comme le souligne une [note de conjoncture de Standard & Poor's de février 2019](#), les collectivités bénéficient d'un « environnement économique, financier et institutionnel globalement favorable, notamment du fait de la stabilité globale des dotations de l'Etat, mais également de recettes de fonctionnement dynamiques, ainsi que de la poursuite d'une maîtrise forte de leurs dépenses de gestion ». Les collectivités sont donc en mesure de financer des investissements sans accroître leur endettement.

Sylvain SIMÉON-
simeons@fntp.fr -
Tel : 01-44-13-32-26

Les droits de mutation marquent le pas mais progressent encore

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en hausse de 4,4% en 2018, semblent marquer le pas après une année 2017 exceptionnelle (+16%), mais atteignent toutefois un nouveau record en dépassant les 12 Md€.

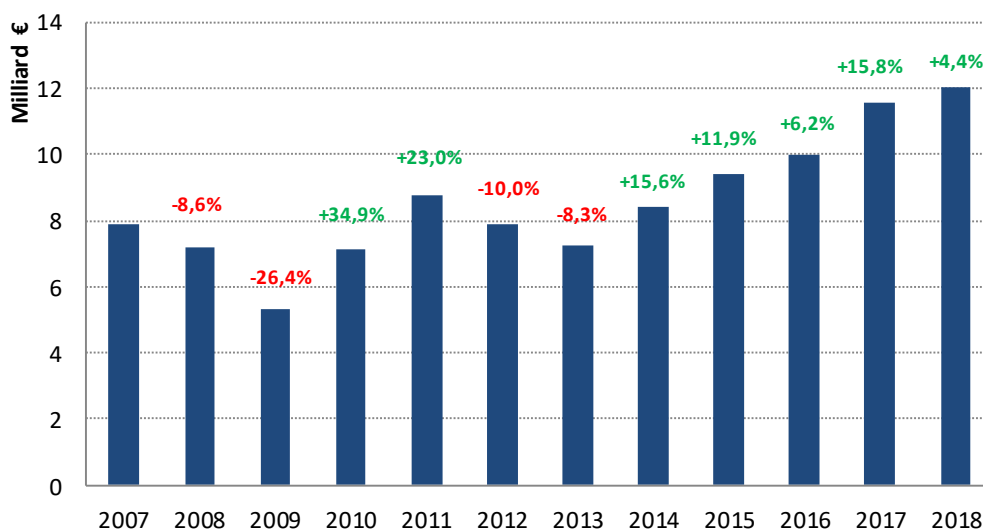
Les DMTO, une recette en hausse, essentielle aux finances départementales

Pour la 5^{ème} année consécutive, le produit des DMTO perçu par les départements a augmenté, +4,4% en 2018. Son montant est passé de 7,4 Md€ en 2013 à 12,1 Md€ en 2018 (+66%) et il a plus que doublé par rapport à 2009 en lien avec le dynamisme du marché immobilier.

Les DMTO sont la 2^{ème} recette de fonctionnement des départements derrière la Taxe sur le foncier bâti avec un poids respectif de 17% et 21%.

La part des droits de mutation dans les recettes de fonctionnement des départements continue de s'accroître, augmentant la dépendance à une recette soumise au cycle immobilier. D'après les données de la DGCL, cette part s'établit à 17% en 2017, contre 14% en 2016 et 11% en 2013. Un retournement de cycle est difficile à anticiper et les conseils départementaux doivent rester vigilants en intégrant le caractère volatile de cette recette sans toutefois faire preuve d'une prudence excessive.

Graphique 1 : Evolution du produit des DMTO perçu par les départements

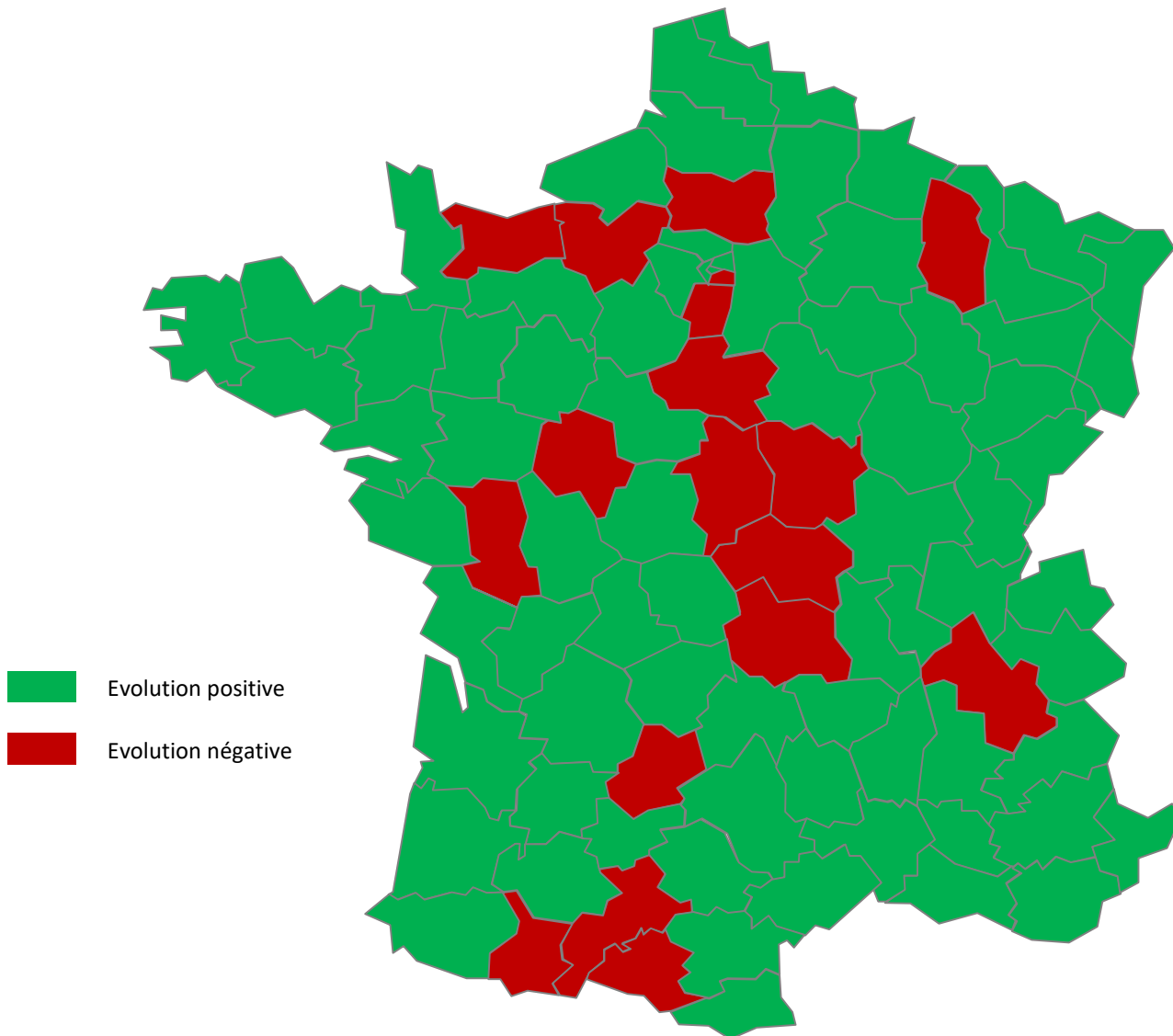


Source : Calcul FNTP à partir des données du CGEDD

Des disparités réapparaissent entre les départements

Si l'ensemble des départements avaient profité de la dynamique de cette ressource en 2017, 18 d'entre eux ont vu leurs droits de mutation baisser en 2018, signe d'un léger essoufflement de la dynamique du marché immobilier. Les baisses restent toutefois limitées, comprises entre 0% et -5% à l'exception du Val-de-Marne, -9%.

Carte 1 : Evolution 2018 du produit des DMT0 par département



Source : Calcul FNTF à partir des données du CGEDD

Pour 2019, le rythme soutenu de ces dernières années semble difficile à tenir et un atterrissage semble probable. Sur les 2 premiers mois de l'année, l'évolution est de +1%. Selon [l'analyse de Standard & Poor's](#), l'évolution des DMT0 devrait se normaliser et leur montant devrait se maintenir au-delà des 10 Md€ en 2020, à un niveau supérieur à celui de 2016.

L'évolution des DMT0 ces dernières années est une véritable bouffée d'oxygène pour les départements. Elle a permis de compenser la baisse des dotations et elle contrebalance en partie la croissance des dépenses sociales. Elle participe fortement au bon niveau d'épargne brute des départements et donc à l'autofinancement des investissements.

Sylvain SIMÉON-
simeons@fntp.fr -
Tel : 01-44-13-32-26

AFITF : un budget 2019 en deçà du niveau attendu dans la Loi d'orientation des mobilités

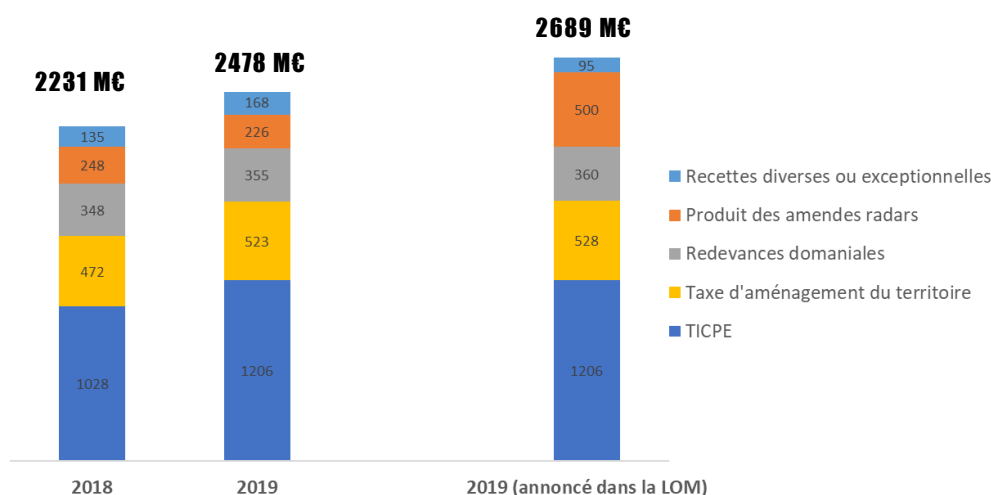
L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a voté son budget 2019 à hauteur de 2,5 Md€. Si ce budget « évite le pire » suite à la très forte diminution des recettes des amendes radars, il ne permet pas non plus de répondre à l'ampleur des enjeux annoncés dans la prochaine Loi d'orientation des mobilités (LOM), qui entérine pourtant pour la première fois en France une véritable programmation des infrastructures de transport.

AFITF : un budget inférieur à la trajectoire de la LOM pour 2019

Le budget initial de l'AFITF, adopté le 27 février dernier, s'élève à 2,5 Md€. Ce montant est en progression de 11% par rapport au budget 2018 (hors EcoMouv). Néanmoins, en intégrant le remboursement du solde Ecomouv versé en 2018 par l'AFITF (326 M€), cette évolution ressort négative (-4%).

Toutefois, c'est essentiellement l'écart avec la trajectoire annoncée dans le projet de Loi d'orientation des mobilités (LOM), présenté en Conseil des Ministres le 26 novembre 2018, qui est problématique : en effet, le budget 2019 aurait dû s'établir à 2,7 Md€, soit un écart de 200 M€ par rapport à la situation actuelle.

Graphique 1 : Recettes prévisionnelles de l'AFITF pour 2019



Source : Budget AFITF [2018](#) (hors Ecomouv) et [2019](#) – PLF 2019 présenté en novembre 2018 pour le budget « LOM »

Cet écart s'explique par l'effondrement des recettes des amendes radars dont l'AFITF est bénéficiaire en dernier ressort. Or, depuis l'été 2018 (mise en place du 80 km/h) puis novembre 2018 (crise des « Gilets jaunes »), les radars automatiques sont pour une large majorité (plus des trois-quarts dans certains départements) hors service. En conséquence, la recette prévisionnelle qui s'établissait à 500 M€ dans le PLF 2019 LOM ne représente plus qu'un peu plus de 220M€ dans le budget voté. Ce

montant est presque équivalent à celui de 2018, ce qui suppose donc comme hypothèse une remise en service progressive des équipements au fil de l'année 2019.

Pour compenser cette moindre recette et limiter les conséquences pour l'AFITF et le financement des infrastructures, le montant de TICPE fléché vers l'AFITF a été revu à la hausse, conformément aux premières annonces de la LOM : ce montant atteindra donc 1,2 Md€ en 2019 malgré le gel de la hausse des taxes sur les carburants au 1^{er} janvier dernier.

2019 : légère progression des crédits de paiement pour les infrastructures mais forte chute des engagements globaux

Crédits de paiement : +4% pour les infrastructures

Si les crédits annoncés pour 2019 affichent une hausse pour l'ensemble des modes de transport (à l'exception du portuaire), la progression la plus forte pour 2019 concerne cependant des achats de matériel roulant (TET : +64%) et non des infrastructures. En effet, le transfert des lignes TET de l'Etat vers les Régions s'est généralement accompagné d'accords concernant le remplacement à neuf du matériel roulant sur ces lignes. Ceci a fait l'objet d'autorisation d'engagements au cours des années passées qui génèrent désormais d'importants décaissements de la part de l'AFITF.

Concernant les budgets infrastructures (développement et entretien), le mode fluvial bénéficie d'une hausse notable de son budget tandis que celui dédié aux transports urbains devrait aussi progresser dans le cadre de la montée en puissance d'opérations inscrites au CPER et de la réalisation des opérations du 3^{ème} appel à projet TCSP (qui touche à sa fin).

Pour le réseau ferroviaire, ce sont essentiellement les paiements des LGV (loyers des opérations en PPP) qui expliquent la progression ainsi qu'une hausse des crédits dédiés à l'entretien du réseau (+30 M€).

Enfin, le réseau routier reste à l'écart de cette progression, les crédits inscrits pour 2019 étant quasi stables aussi bien pour les opérations CPER que pour les interventions sur le réseau existant.

Tableau 1 : Evolution des dépenses pour 2019 (crédits de paiement en M€)

	2018	2019	Evolution 2019/2018
Réseau routier	942,0	943,6	+0,2%
Réseau ferroviaire	669,1	717,3	+7,2%
Trains d'équilibre du territoire (TET)	232,7	382,2	+64,2%
Voies navigables	86,7	107,4	+23,9%
Ports	49,2	40,1	-18,5%
Transports urbains	245,8	274,1	+11,5%
Divers	20,5	17,1	-16,6%
TOTAL	2246,0	2481,8	+10,5%
TOTAL hors TET	2013,3	2099,6	+4,3%

Source : [Budget exécuté AFITF 2018](#) (hors remboursement EcoMouv) et [Budget prévisionnel 2019](#)

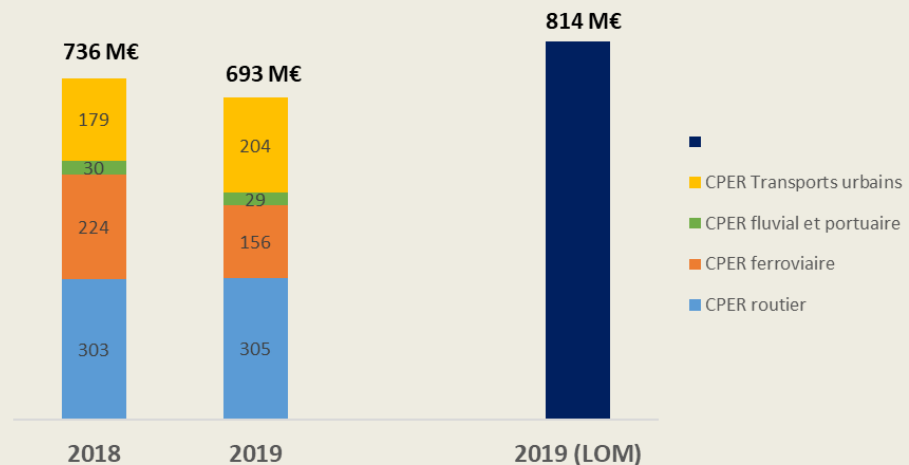
Autorisations d'engagement : un budget d'attente ?

Face à des difficultés de financement de l'Agence toujours aussi fortes, celle-ci n'a d'autre choix que de freiner de nouveau sur ses autorisations d'engagement. **L'absence de visibilité sur des recettes futures pérennes oblige en effet l'AFITF à faire preuve de prudence et à limiter le montant de ses engagements.** Les autorisations d'engagement reculent ainsi de plus de 20% par rapport à 2018. Toutefois l'essentiel de cette baisse concerne la fin de nouveaux engagements pour le matériel roulant ce qui permet, à l'inverse de la situation sur les crédits de paiement, de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour les engagements en matière d'infrastructures. A titre d'exemple, les engagements

en matière de transports urbains progressent ainsi de +56%, passant de 273 M€ en 2018 à près de 428 M€ en 2019.

Les CPER, victimes collatérales du budget 2019 ?

Graphique 2 : Crédits de paiement AFITF (en M€) consacrés aux CPER mobilité (comparaison LOM/PLF 2019)



A un an de l'achèvement théorique de cette génération de CPER(2015-2020), la montée en puissance des crédits de paiement qui y sont consacrés aurait dû être forte en 2019. Même en estimant que cette génération de CPER glissera sur 2 années supplémentaires jusqu'en 2022 et qu'elle ne sera engagée qu'à 80% à cet horizon, une montée en puissance des crédits par rapport à 2018 était nécessaire

Or, cette accélération attendue et annoncée dans le cadre de la LOM n'aura pas lieu : en effet, les crédits de paiement CPER (tous modes confondus) seront en recul de près de 6% passant de 736 M€ à 693 M€ en 2019. Pour rappel, dans le PLF 2019, il était initialement prévu que l'enveloppe CPER s'élève à 814 M€ en 2019. **C'est donc une nouvelle fois l'enveloppe des CPER qui sert de variable d'ajustement pour équilibrer un budget inférieur à celui annoncé en matière d'infrastructures.**

Cette situation est d'autant plus paradoxale et dommageable qu'elle est la conséquence d'un mouvement né d'un sentiment de relégation dans les régions et de difficultés de mobilité. Or, les investissements inscrits aux CPER concernent essentiellement des opérations primordiales pour assurer la cohésion des territoires (en particulier petites lignes ferroviaires régionales, voir « DE 162 Lignes de desserte fine du territoire ») !

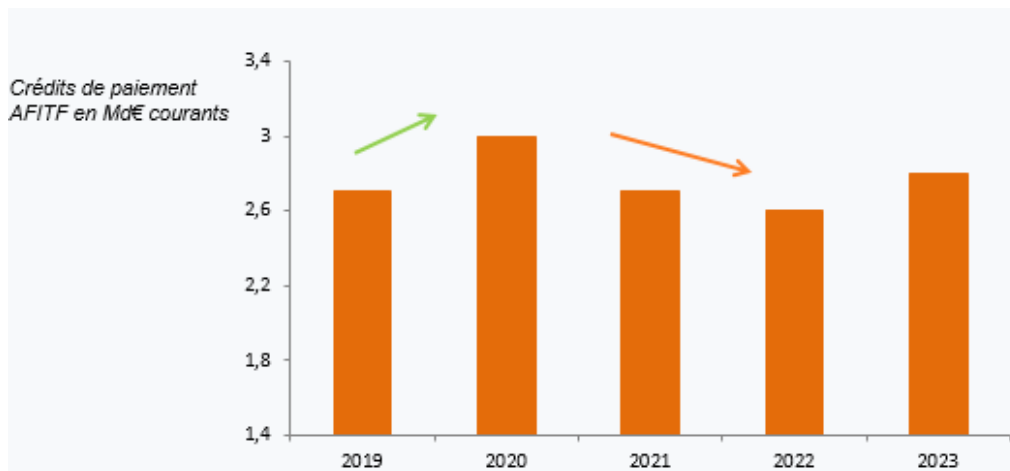
Un impératif : sécuriser a minima 500 M€ de recettes supplémentaires pour l'AFITF à partir de 2020

En dépit d'un budget AFITF 2019 inférieur à la trajectoire prévue, la Ministre des Transport Elisabeth Borne a confirmé fin février 2019 que la trajectoire annoncée dans le projet de Loi d'orientation des mobilités (13,4 Md€ sur 5 ans) serait bien tenue.

Compte-tenu du déficit de financement pour 2019 (200 M€), cela nécessitera donc un rattrapage ultérieur, soit via un budget rectificatif dès 2019, soit dans les budgets de l'AFITF des prochaines années.

Pour rappel, le [projet de loi d'orientation des mobilités](#) affiche une trajectoire quinquennale pour le budget de l'AFITF. Cette trajectoire prévoit une montée en puissance du budget en 2020 (3Md€) avant de rediminuer les deux années suivantes.

Graphique 3 : Trajectoire budgétaire de l'AFITF inscrite au projet de loi d'orientation des mobilités.



Source : [Projet de loi d'orientation des mobilités](#) (26 novembre 2018)

Selon le Ministère des transports, **compte tenu de l'évolution des recettes actuelles, cette trajectoire demandera l'affectation a minima de 500 M€ de ressources pérennes à l'Agence.**

Dans un contexte social très tendu et avec la difficulté supplémentaire de baisse importante des recettes radars, l'urgence de trouver et d'affecter des recettes nouvelles à la mobilité prend tout son sens. Plusieurs pistes ont été discutées lors des débats préparatoires à la LOM et restent d'actualité :

- L'affectation d'une part croissante de TICPE pour faire face au besoin de financement et suppléer le déficit de recettes radars. Les recettes de TICPE sur les carburants (environ 30 Md€ par an) issues de la mobilité routière, ne reviennent en effet que faiblement vers les infrastructures pour leur développement ou leur entretien.
- L'instauration d'une vignette poids-lourds associée à une déduction fiscale à la pompe afin de ne pas pénaliser la compétitivité des transporteurs nationaux. Cette mesure fait l'objet d'études au Ministère, à la fois sur son rendement potentiel et sur sa faisabilité technique et réglementaire, en particulier dans le cadre du droit européen.
- D'autres mesures sont aussi parfois évoquées par différents parlementaires (taxe sur les billets d'avion par exemple).

Face à l'ampleur des enjeux, aucune solution ne peut être repoussée a priori sans un examen approfondi. La combinaison de plusieurs de ces pistes pourrait aussi permettre de combler le « gap » de financement dont souffrent les réseaux d'infrastructures de transport et qui conduit à leur inexorable dégradation.

En conclusion, c'est de la sécurisation de recettes supplémentaires fléchées vers les réseaux de transport que dépendra la sincérité de la programmation et la crédibilité de la trajectoire annoncée dans la LOM. C'est aussi à ces conditions que les ambitions affichées lors de la démarche engagée depuis près de deux ans (discours de Rennes d'E Macron) pourront porter leurs fruits en matière d'infrastructures et au service de l'ensemble de la société française.

Jean Philippe Dupeyron
dupeyronjp@fntp.fr
 01.44.13.32.23

LIGNES DE DESSERTE FINE DU TERRITOIRE : un avenir à (re)construire pour la cohésion des territoires

Axes ferroviaires peu circulés mais essentiels en termes d'aménagement du territoire, les lignes de desserte fine du territoire, font aujourd'hui face à un mur de l'investissement. Retrouver un état normal de fonctionnement sur ces lignes nécessiterait en effet de trouver 675 M€ supplémentaires par an. Ces liaisons étant régulièrement mises en cause, il est urgent de mettre en œuvre les solutions qui garantissent une continuité de service de mobilités pour les citoyens des zones peu denses.

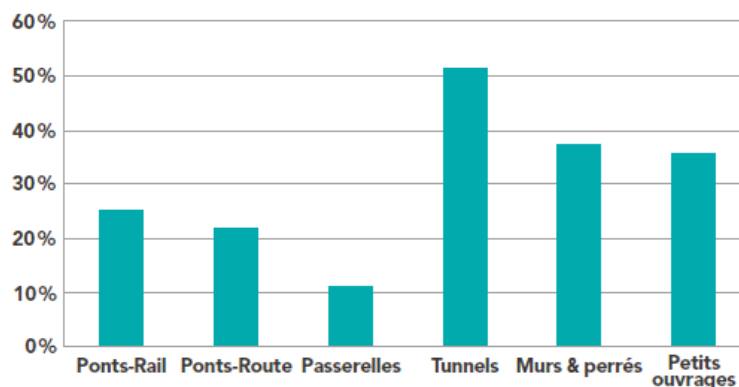
Un patrimoine très conséquent, peu circulé et qui se dégrade

Les lignes de desserte fine du territoire ou « UIC¹ 7 à 9 », correspondent aux lignes les moins circulées du réseau. Elles maillent finement le territoire et sont généralement associées aux lignes de déplacement du quotidien.

Elles représentent 42% du linéaire des lignes (12 000 km, 200 lignes) dont 9 000 km des lignes avec voyageurs (AV) et 3 000 km des lignes sans voyageurs (SV) ou « fret ». Composées principalement de voies uniques, elles représentent 30 % des voies (15 000 km sur 49 000 km), dont 12 000 km de voies AVⁱⁱ.

Elles concentrent une quantité importante d'ouvrages d'art par rapport au reste du réseau, notamment plus de 50 % des tunnels et plus du tiers des « murs et perrés » et des « petits ouvrages ».

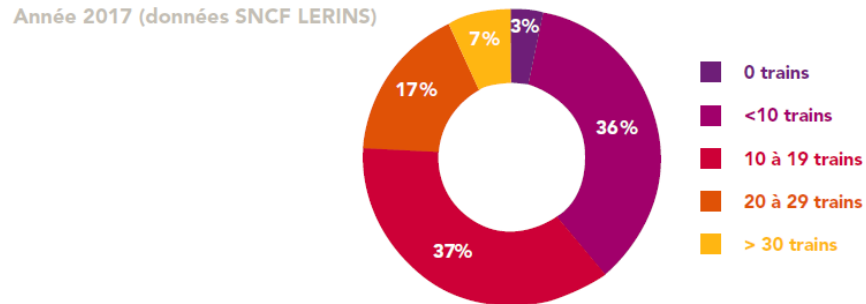
Graphique 1 : Poids des lignes UIC 7 à 9 par type d'ouvrage d'art



Source : « Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation ». SNCF Réseau. 10/2018.

En termes de circulations, ces lignes représentent de l'ordre de 10 % des trains-km. Le trafic moyen y est de l'ordre de 13 trains par jourⁱⁱⁱ (soit 2% des voyageurs-km)^{iv} avec de fortes disparités de circulation selon les lignes (voir ci-dessous) : 3/4 des lignes accueillent moins de 20 trains par jour en moyenne.

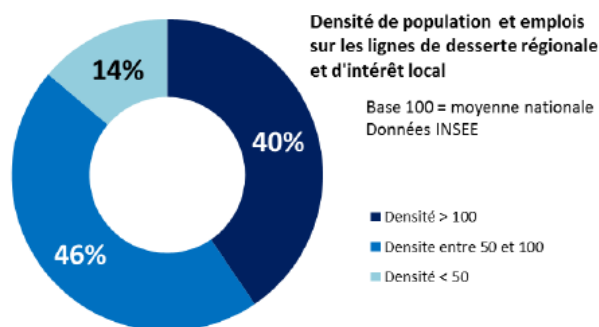
Graphique 2 : Trafic moyen journalier annualisé sur les lignes régionales



Source : « Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation », SNCF Réseau. 10/2018.

Ces lignes se caractérisent également par de fortes **disparités territoriales** : 60 % du linéaire dessert des zones moins denses que la moyenne nationale et 40 % du linéaire dessert des territoires au moins aussi denses que la moyenne nationale^v.

Graphique 3 : Densité de population et emplois sur les lignes de desserte régionale et d'intérêt local

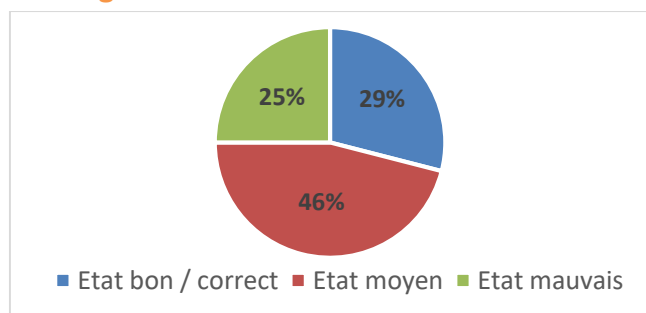


Source : « Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation », SNCF Réseau. 10/2018.

L'état du patrimoine des lignes UIC 7 à 9 est très inquiétant. L'âge moyen des lignes AV est de 38 ans, dont 3 800 km de voies hors d'âge (soit 32 %)^{vi}. A titre de comparaison, celui de l'ensemble du réseau est de 30 ans, alors qu'il est de seulement 17 ans en Allemagne^{vii}. L'âge moyen des lignes SV (fret) est de 73 ans, dont 1 800 km de voies hors d'âge (soit 60 %)^{viii}.

Par ailleurs, moins de 30 % des lignes AV sont dans un bon état et 25% sont dans un état mauvais^{ix}.

Graphique 4 : Etat des 9000 km de lignes UIC 7 à 9 AV



Graphique FNTP d'après l'audition de Patrick Jeantet par le COI du 24/01/2019

Ainsi, la moitié du linéaire des voies connaissent des **ralentissements** (4 600 km) pour préserver la sécurité des circulations. Si rien n'est fait, « ces ralentissements vont s'accroître et toucher 50 % de lignes en plus d'ici 5 ans » selon Patrick Jeantet, avec un risque de suspension de desserte de 4 000 km d'ici 10 ans.

Graphique 5 : Impacts du sous-investissement dans le réseau d'ici à 2028



Par exemple, il faut actuellement 5 heures et demie pour relier Nantes à Bordeaux par le train (contre 3 heures en voiture), soit une heure de plus qu'il y a 40 ans. Les rames, qui sont pourtant neuves, roulent en effet à moins de 70 km/h^x.

Toute la France irriguée par les lignes de desserte fine du territoire et quatre régions particulièrement concernées

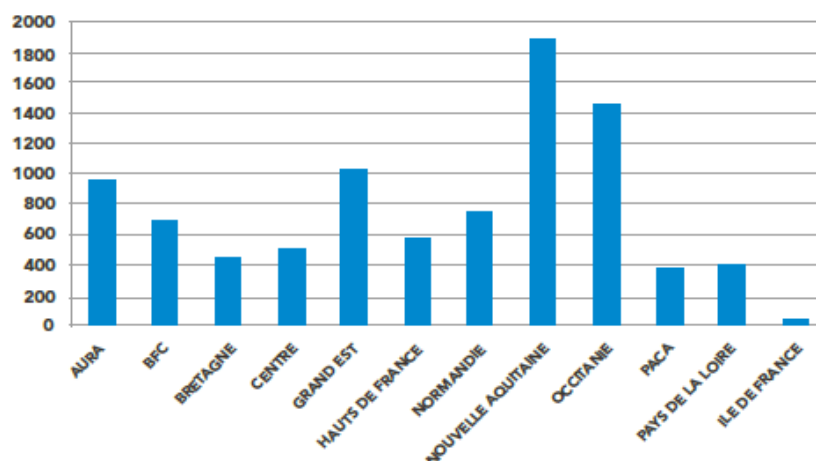
Toutes les régions françaises sont concernées par la présence de lignes UIC 7 à 9 AV sur leur territoire comme le montre la carte ci-dessous.

Carte 1 : Carte de répartition en France des lignes UIC 7 à 9 AV



Cependant, quatre régions concentrent près de la moitié (5 300 km) des lignes UIC 7 à 9 : Nouvelle-Aquitaine (1 900 km), Occitanie (1 400 km), Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes (1 000 km chacune).

Graphique 6 : Kilométrage des lignes UIC 7 à 9 par Région



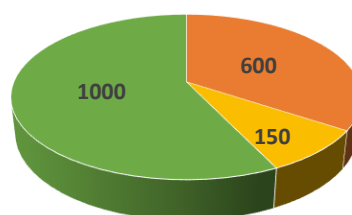
Source : « Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation ». SNCF Réseau. 10/2018.

Des financements qui ne sont pas à la hauteur des enjeux

En 2018, 5,1 Md€ ont été consacrés à la régénération et à la modernisation de l'ensemble des lignes par SNCF Réseau^{xi} : 3,4 Md€ en faveur du réseau du quotidien (rénovation du réseau, sécurité, accessibilité des personnes à mobilité réduite...) et 1,7 Md€ pour la transformation du réseau (dont la moitié pour les projets régionaux de développement). Par ailleurs, le contrat de performance 2017-2026 signé entre l'État et SNCF Réseau prévoit 46 Md€ d'investissements sur 10 ans pour accélérer la modernisation du réseau ferroviaire.

En ce qui concerne les lignes de desserte fine du territoire (UIC 7 à 9), le [rapport Spinetta](#) indique que leur coût annuel total pour les dépenses publiques s'élèverait à 1,7 Md€ :

Coût total annuel des lignes de desserte fine du territoire pour les dépenses publiques (M€)



- Charges de gestion de l'infrastructure (AV et SV)
- Dépenses annuelles de régénération (Région- Etat dans le cadre des CPER)
- Coûts d'exploitation des trains (hors investissement de matériel roulant)

750 M€ seraient ainsi annuellement consacrés à l'entretien et à la modernisation des lignes de desserte fine du territoire.

Cependant, les investissements ne sont pas à la hauteur des besoins. Lors de l'audition de Patrick Jeantet par le Conseil d'orientation des infrastructures le 24 janvier 2019, celui-ci précisait que les **besoins d'investissement** pour restaurer les performances nominales de ces lignes sont estimés à **6,9 Md€ d'ici à 2028, dont 2,7 Md€ d'ici 2022 non couverts** par les capacités de financement actuelles.

C'est donc 675 M€ annuels supplémentaires sur les 4 prochaines années qu'il faudra investir dans le réseau des lignes de desserte fine du territoire pour le maintenir en capacité de fonctionnement, soit un quasi doublement de l'effort.

De plus, l'enveloppe consacrée en 2019 aux Contrats de Plan Etat-Région ferroviaires (qui finance principalement les « petites lignes ») dans le budget de l'agence de financement des infrastructures de l'Etat (AFITF), diminue de 30 % par rapport à 2018 passant de 224 M€ à 156 M€. C'est la conséquence d'un budget 2019 de l'AFITF inférieur aux annonces du projet de loi d'orientation des mobilités (2,5 Md€ constatés contre 2,7 Md€ annoncés). Le CPER ferroviaire, et en particulier l'investissement pour le réseau le moins circulé, sera la principale variable d'ajustement de ce budget, témoignant ainsi du désengagement financier de l'Etat sur ce réseau. (Voir DE 162 AFITF).

Quelles solutions pour l'avenir des petites lignes ?

Les lignes de desserte fine du territoire connaissent des réalités d'usage très différentes : elles peuvent représenter des maillons de grands axes nationaux, des lignes à caractère périurbain, des dessertes du réseau de villes régionales ou encore des lignes de maillage rural. Il ne faut donc pas réserver le même traitement à chaque ligne. Il est aussi essentiel de ne pas abandonner les territoires qui sont desservis par ces lignes (fermetures ou baisse de la qualité de service) pour ne pas aggraver les fractures territoriales.

En revanche, face au mur de l'investissement identifié pour ces lignes, des scénarios alternatifs au maintien de certaines doivent être étudiés. Un report « classique » du trafic sur le réseau routier via des lignes de bus ne peut pas être la seule réponse apportée par les pouvoirs publics. Un audit fin dans les territoires de ces lignes, étudiant « potentiel de la ligne » versus « coûts d'investissement et d'exploitation », doit être mené.

C'est notamment l'esprit de deux travaux en cours. Le 11 janvier 2019, le préfet Philizot a ainsi été chargé par la ministre des Transports de définir une stratégie pour les lignes de desserte fine du territoire. Cette mission aura notamment la charge de recenser « *les situations à traiter et de proposer des solutions techniques et de gouvernance adaptées à chaque situation* », région par région. Les conclusions de la mission devront nourrir le rapport que le Gouvernement devra rendre au Parlement en juin 2019. En parallèle, l'animation d'un groupe de travail visant à proposer des référentiels de maintenance et d'exploitation adaptés aux lignes de desserte fine du territoire a été confié au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD). Les conclusions de ce travail sont attendues courant septembre 2019.

En attendant les résultats de ces travaux, trois grands axes d'orientations se dégagent pour l'avenir des lignes UIC 7 à 9 :

1. Retrouver une assise financière « acceptable » pour la collectivité (ou l'organisme) qui en aura la charge par le jeu d'économies de fonctionnement et/ou l'augmentation de la fréquentation et donc des recettes.

La publication d'un « kit méthodologique »^{xii} par SNCF Réseau met en avant plusieurs pistes pour diminuer les coûts d'investissement et d'exploitation afin de conserver certaines lignes : navettes uniques, suppression de ballast, modernisation de la signalisation, adaptation des process, réduction des coûts de maintenance... Par exemple, le tronçon Avranches – Pontorson de la ligne Dol-de-Bretagne – Avranches était menacé de fermeture compte-tenu d'un très faible niveau de trafic (trois allers-retours quotidiens). Suite à un accord entre la Région Normandie et SNCF Réseau les coûts d'exploitation de la ligne ont pu être réduits en remplaçant les deux voies sous-exploitées par une navette sur voie unique. Mise en œuvre entre 2017 et 2018, cette solution aurait permis un gain de 30 % par rapport au coût d'un renouvellement classique^{xiii} et la continuité d'exploitation de la ligne.

Si le potentiel d'une ligne est sous-exploité, l'investissement dans sa rénovation et sa modernisation peut être source d'augmentation de la fréquentation et donc des recettes. C'est le cas de la ligne rurale de 60 kilomètres reliant Merano à Malles dans le sud Tyrol italien. Fermée en 1991, elle a été de nouveau ouverte en 2005 suite à un investissement de 120 M€ dans la rénovation de l'infrastructure et l'achat de matériel roulant neuf. Après avoir transporté 1 M de voyageurs l'année de sa réouverture, elle comptabilisait 2,7 M de passagers en 2010 avec un coût d'exploitation de l'ordre de 7 à 8 euros du kilomètre contre 20 euros en France^{xiv}.

2. **Exploiter des lignes par des concurrents de SNCF mobilités.** Cette solution, potentiellement rendue possible avec l'ouverture à la concurrence des lignes TER, pourrait également représenter des sources d'économies. La liaison TER qui relie Carhaix (Finistère) à Guingamp et Paimpol (Côtes-d'Armor) est une ligne gérée par une entreprise privée (la CFTA), filiale de Transdev, et qui exploite 86 km pour le compte de la SNCF. Sur cette ligne, l'organisation du travail y est unique : le conducteur de train est aussi en charge du nettoyage de la rame et de son entretien et la contrôleuse s'occupe également de la vente des billets en gare. La polyvalence des salariés permet ainsi à l'entreprise de réaliser des économies de fonctionnement sur la ligne et d'améliorer ainsi la rentabilité de la liaison et d'assurer la qualité de service aux usagers.

L'intégration plus forte des entreprises de travaux dans l'exploitation des lignes doit être également débattue : l'ouverture à la concurrence pourrait en effet laisser la possibilité aux collectivités et autorités organisatrices de transport de choisir l'organisme le mieux disant pour la maintenance du réseau : des entreprises pourraient ainsi être en charge de la maintenance de l'infrastructure sur certaines lignes.

3. **Utiliser les emprises ferroviaires et y transformer les usages.** D'autres pistes de moyen terme restent à explorer et pourraient être mises en place lorsque leur efficacité est démontrée au niveau local. Les emprises des rails pourraient être utilisées pour y faire circuler des bus sur rails ou des métros « ruraux ». Une start-up des Côtes-d'Armor a par exemple imaginé le « Taxirail », un train sans conducteur, électrique ou hybride, capable de transporter jusqu'à 40 personnes^{xv}. Ces emprises pourraient aussi être transformées en surfaces bitumées pour y faire circuler des BHNS (bus à haut niveau de service) et à plus long terme des navettes autonomes.

Un projet est par exemple en cours de discussion pour mettre en place un service de BHNS dans l'Ain entre les villes de Sathonay et de Trévoux sur le tracé initial de la ligne ferroviaire. L'emprise actuelle de la voie ferrée serait donc aménagée pour permettre la circulation de ce nouveau service à des coûts plus modestes.

Conclusion : Remettre le local et les besoins des citoyens au cœur des décisions

Le maintien, la transformation ou la fermeture des lignes de desserte fine du territoire ne peut être décidée « d'en haut ». Chaque ligne, chaque gare est singulière. C'est pourquoi les réalités territoriales doivent guider les décisions qui seront prises en la matière. Le système actuel est à bout de souffle. Des solutions devront être rapidement mises en oeuvre sans quoi la mobilité dans les territoires peu denses en sera fortement impactée au risque de renforcer les fractures territoriales. De nombreuses pistes d'amélioration restent encore à explorer et les avancées techniques, numériques (etc.) doivent permettre l'amélioration et/ou le maintien de la qualité de services pour le citoyen.

Romain Guillet
guilletr@fntp.fr
 01.44.13.32.22

ⁱ Classification des voitures de chemin de fer qui s'appuie sur une norme établie par l'Union Internationale des Chemins de fer.

ⁱⁱ Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation. SNCF Réseau. 10/2018.

ⁱⁱⁱ Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation. SNCF Réseau. 10/2018.

^{iv} [L'avenir du transport ferroviaire](#). Rapport de la mission conduite par J-C Spinetta. 15/02/2018.

^v Audition COI de Patrick Jeantet du 24/01/2019.

^{vi} [Le marché français du transport ferroviaire de voyageurs 2017](#). Arafer. 11/12/2018.

^{vii} [L'avenir du transport ferroviaire](#). Rapport de la mission conduite par J-C Spinetta. 15/02/2018.

^{viii} [Le marché français du transport ferroviaire de voyageurs 2017](#). Arafer. 11/12/2018.

^{ix} Audition COI de Patrick Jeantet du 24/01/2019.

^x [SNCF : les petites lignes souffrent d'un grand manque d'investissement](#). JT 13h TF1. 13/03/2018.

^{xi} [Les résultats 2018 du groupe SNCF](#). SNCF. 28/02/2019.

^{xii} Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation. SNCF Réseau. 10/2018.

^{xiii} [Du sur-mesure pour les lignes de desserte fine du territoire](#). Patrick Jeantet. SNCF Réseau. 05/10/2018.

^{xiv} « Petites » lignes et « petites » gares. FNAUT infos n° 257. Septembre 2017.

^{xv} [Taxirail. Un train autonome pour sauver les petites lignes ferroviaires ?](#) Julien Vaillant. Le télégramme.

**Dossiers réalisés par le Service des Affaires Economiques,
sous la direction de Jean-Philippe Dupeyron,
Chef du Service des Affaires Economiques**

Jean-Philippe DUPEYRON	Chef du service Economique
Madleen FALH	Conjoncture et prévisions
Nicolas GAUBERT	Chef du service Europe
Romain GUILLET	Aménagement du Territoire
Véronique TAVOILLOT	Secrétariat
Sylvain SIMEON	Collectivités locales, chantiers de France
