



Conjoncture

2019-2020 : entre rattrapage et cycle électoral

p.3

L'année 2019 est marquée par un rattrapage des niveaux d'investissement du bloc communal après le retard pris en début de mandat qui se traduit par une forte croissance de l'activité des Travaux Publics. 2020 s'annonce en revanche stable sur le plan du volume d'activité avec l'échéance des élections municipales qui se profile déjà pour les entreprises.



Maîtres d'ouvrage

DÉPENSES « RÉSEAUX ET VOIRIE » DES COLLECTIVITÉS : +7,4% en 2018

p.9

L'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) publie désormais chaque année des données budgétaires sur chacune des collectivités françaises. Elles permettent de suivre l'évolution des dépenses d'investissement et plus particulièrement des dépenses de réseaux et de voirie.

INVESTISSEMENT LOCAL : forte hausse en 2019, et après ?

p.12

Le mandat municipal actuel, plombé par la baisse des dotations, a vu les dépenses d'investissement fortement chuter puis redémarrer de façon tardive. En cette dernière année de cycle, elles sont logiquement en forte hausse, +8,5%, et devraient retrouver leur niveau de 2013. La bonne santé financière affichée par les collectivités permettra-t-elle un maintien de l'investissement en 2020 et un redémarrage rapide du cycle de l'investissement ?

AFITF : un budget 2020 conforme à la LOM mais insuffisant à moyen terme

p.16

La Loi d'orientation des mobilités (LOM) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 19 novembre 2019. Elle intègre une programmation quinquennale des investissements en infrastructures de transport qui prévoit une augmentation du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 3 Md€ en 2020. Toutefois, au-delà de cette date, l'évolution du budget de l'Agence reste insuffisante pour faire face aux besoins identifiés.

CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020 : une exécution au ralenti !

p.20

Depuis le début de leur négociation, les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 accumulent les retards. Alors qu'ils approchent de leur terme théorique, et malgré une légère accélération en 2019, force est de constater que cette génération n'a pas répondu aux enjeux d'aménagement. Ce qui n'empêche pas l'Etat de lancer les négociations de la nouvelle génération de CPER.



Territoires & Infrastructures

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA ROUTE 2019 : poursuite de la dégradation du patrimoine.

p.24

L'Observatoire National de la Route (ONR) vient de publier son 3ème rapport sur l'état des routes et des ouvrages d'art de l'Etat, des départements et des métropoles. L'inventaire et le diagnostic des infrastructures routières restent difficile à établir, tant le recueil et l'analyse des données sont complexes. Toutefois, le rapport conclut que même si les dépenses de fonctionnements et d'investissement sont orientées à la hausse depuis 2016, elles restent insuffisantes pour impacter positivement l'état général du patrimoine.

LES ENJEUX DE LA TRANSPOSITION EUROPEENNE DES ACCORDS DE BÂLE

p.26

En 2008, la crise des subprimes a mis en évidence les faiblesses de certains secteurs bancaires internationaux. Des réformes ont depuis été engagées au niveau mondial, puis déclinées au niveau européen afin de renforcer la solidité du système financier et bancaire. En 2017, le Comité de Bâle a conclu un accord technique pour préciser de nouvelles exigences prudentielles. Celles-ci risquent d'affaiblir l'industrie financière de l'UE, d'augmenter le coût du crédit et de faire baisser les investissements. Les conséquences sur le financement des infrastructures pourraient donc être particulièrement défavorables dans l'hypothèse d'une transposition en l'état de cet accord.

2019-2020 : entre rattrapage et cycle électoral

L'année 2019 est marquée par un rattrapage des niveaux d'investissement du bloc communal après le retard pris en début de mandat qui se traduit par une forte croissance de l'activité des Travaux Publics. 2020 s'annonce en revanche stable sur le plan du volume d'activité avec l'échéance des élections municipales qui se profile déjà pour les entreprises.

2019, point d'orgue d'un cycle électoral... atypique Retour sur un cycle atypique par l'ampleur de ses évolutions

L'activité des Travaux Publics suit traditionnellement le rythme du mandat municipal. Cet effet du cycle des élections sur l'activité s'est matérialisé de nouveau sur 2014-2019, mais avec une ampleur jusqu'à présent jamais observée. Le début du mandat a en effet été marqué par des événements qui ont profondément impacté les finances locales et l'organisation territoriale : la baisse des dotations s'est répercutée de façon brutale sur les investissements des collectivités tandis que dans le même temps la réorganisation territoriale (loi MAPTAM puis NOTRe) freinait ou reportait de très nombreux projets sur les territoires.

Dans un contexte d'affaiblissement économique post-crise de 2008, le début de mandat municipal a tout simplement été catastrophique pour les Travaux Publics. Résultat : un point bas en 2016 avec un quart de l'activité du secteur perdue par rapport à 2007 et 30 000 emplois détruits.

Graphique 1 : évolution de l'activité sur longue période (chiffre d'affaires en milliards € constants)



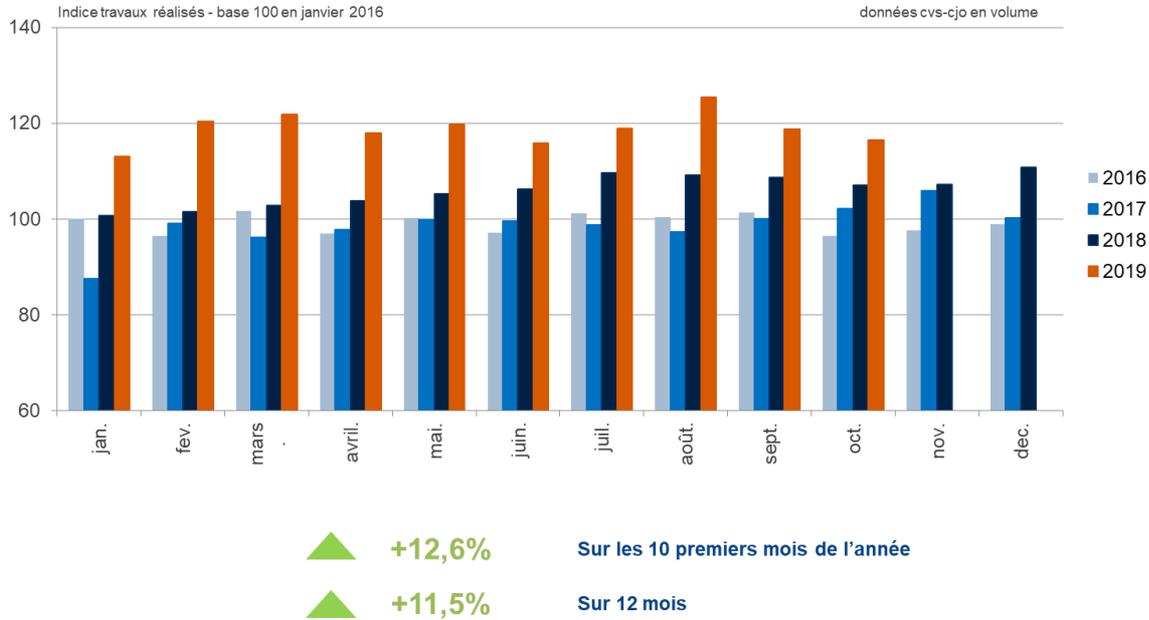
Source : Enquête annuelle FNTF 2018 - Estimation 2019

Alors que l'activité redémarre en général dès la deuxième année suivant l'élection municipale, il a cette fois fallu attendre le second semestre 2017 (soit plus de 3 ans après l'élection) pour que s'ébauche le redémarrage. Il n'est plus resté que deux ans aux collectivités pour tenter de rattraper le retard accumulé depuis le début du mandat municipal en 2014, conduisant à la très forte dynamique actuelle.

Une accélération conjoncturelle très marquée en 2019 et des tensions sur l'emploi

A fin octobre, l'activité TP progresse de +12,6% en cumul et la croissance sur l'ensemble de l'année avoisinerait les +10% grâce à l'accélération des travaux auprès des communes et surtout de leurs groupements (Métropoles, EPCI). Ce phénomène est encore accentué en Ile-de-France par la montée en puissance du Grand Paris Express dont l'impact peut être estimé à plus de 2 points de croissance.

Graphique 2 : Forte hausse du montant de facturations en 2019

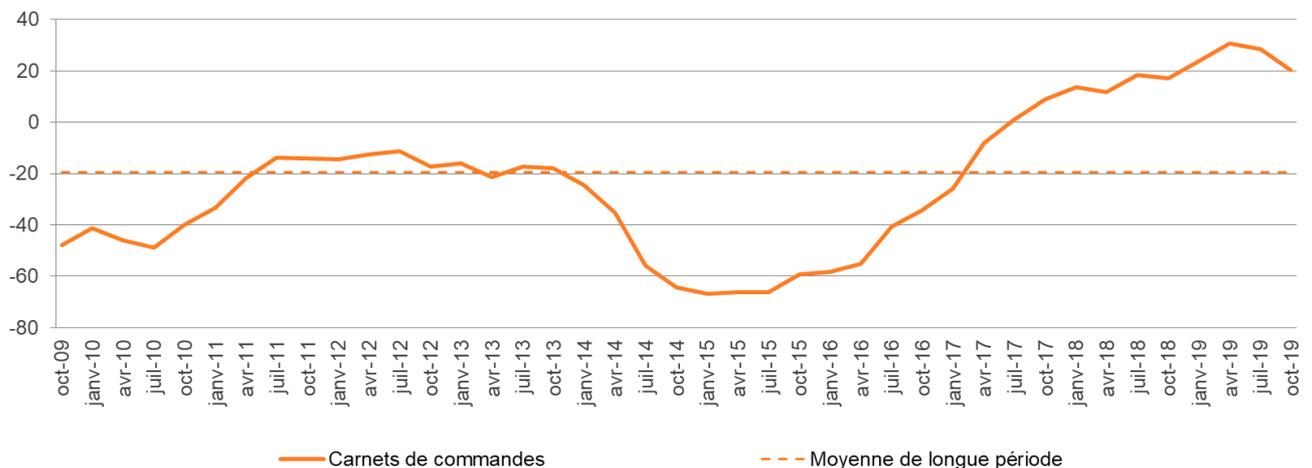


Source : Enquête mensuelle FNTTP

Grâce au rebond de 2018-2019, le chiffre d'affaires des entreprises de Travaux Publics devrait retrouver son niveau de la fin du mandat précédent (2013), **mais il reste encore inférieur de 12% au point haut de 2007.**

De plus, à l'approche des prochaines élections municipales, les soldes d'opinion (climat des affaires) des entrepreneurs de TP entament leur repli. L'opinion sur les carnets de commandes est ainsi en baisse après avoir atteint un point haut en début d'année 2019. Ce ralentissement devrait se poursuivre lors des prochains trimestres.

Graphique 3 : solde d'opinion sur les carnets de commandes

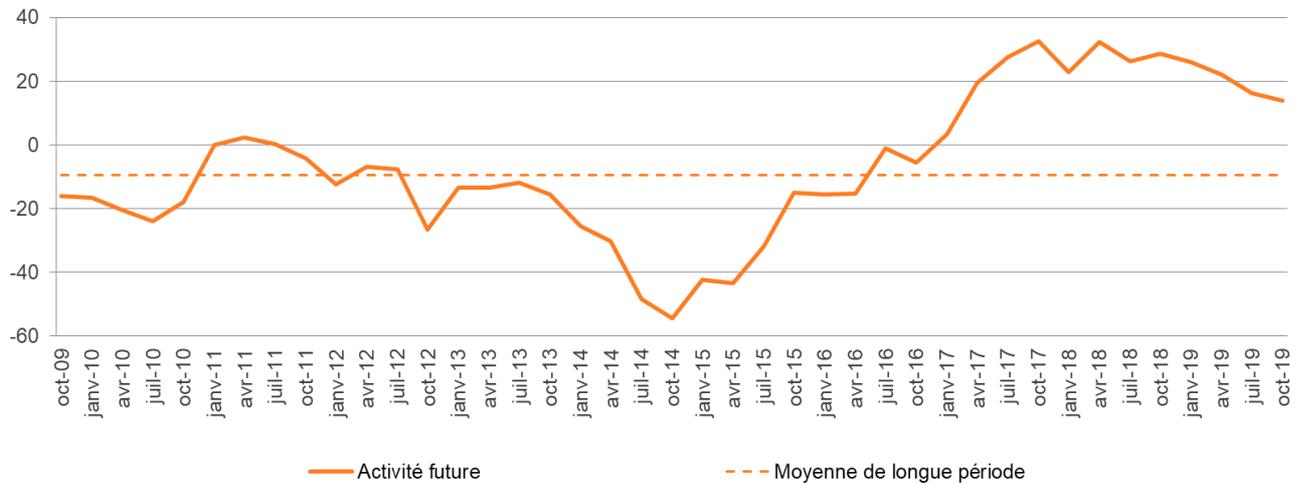


Source : Enquête trimestrielle FNTTP/INSEE

Le solde d'opinion sur l'activité future est également en recul sur les deux derniers trimestres : les

professionnels interrogés deviennent de moins en moins nombreux à anticiper une hausse de leur activité future.

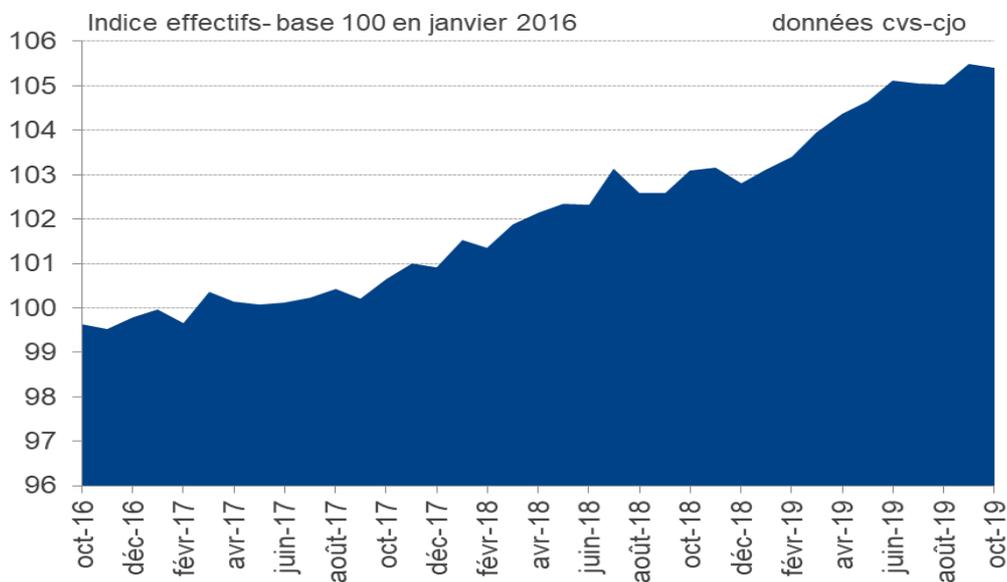
Graphique 4 : solde d'opinion sur l'activité future



Source : Enquête trimestrielle FNTP/INSEE

Dans ce contexte, la dynamique de recrutement reste porteuse puisque les créations nettes d'emplois peuvent être estimées à environ 10 000 par an en 2018 et 2019. Compte-tenu des besoins de renouvellement (départs retraites, turnover etc...), les Travaux Publics embauchent environ 40 000 personnes par an en très grande majorité en CDI. En maintenant ce rythme au cours des prochaines années, 200 000 embauches pourraient intervenir en 5 ans dans le secteur.

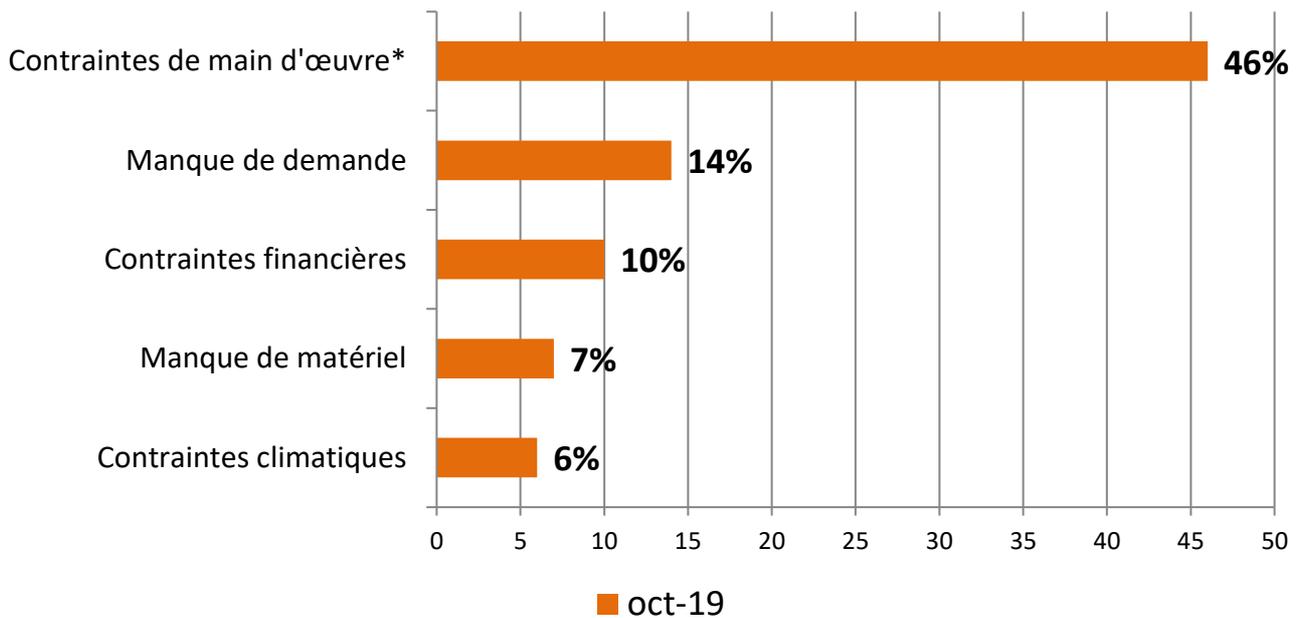
Graphique 5 : Effectifs ouvriers permanents



Source : Enquête mensuelle FNTP

Pour maintenir ce rythme de croissance des effectifs, il faudra en premier lieu que la conjoncture économique le permette mais il faudra aussi redoubler d'effort dans la durée, pour la formation et l'embauche des jeunes (notamment avec l'apprentissage). En effet, la difficulté à trouver du personnel qualifié demeure actuellement en tête des contraintes de production pesant sur les entreprises : 46% des chefs d'entreprises TP déclarent ne pouvoir augmenter leur activité faute de personnel en octobre (source INSEE).

Graphique 6 : Principales contraintes de production



Source : Enquête trimestrielle FNT/INSEE

Vers un atterrissage de l'activité TP en 2020

Pour 2020 les incertitudes sur l'activité sont beaucoup plus fortes, en particulier concernant les investissements des collectivités territoriales, qui entrent dans une séquence d'élections locales (municipales en 2020 puis cantonales en 2021).

Collectivités locales, entre coup de frein et moyens financiers retrouvés

L'activité n'échappera pas à un coup de frein au moment des élections, c'est un impondérable de nos métiers. Mais ce coup de frein devra être le plus court possible et limité dans son ampleur :

- D'une part, les fondamentaux financiers des collectivités sont très sains : leur épargne brute a retrouvé des niveaux élevés, elles disposent d'une trésorerie abondante et sont peu endettées en comparaison des autres acteurs publics ou par rapport aux collectivités chez nos voisins européens. Les voyants budgétaires sont donc au vert et le regroupement en intercommunalités de plus grande taille rend également les collectivités moins sensibles au cycle électoral et les encourage à avoir une vision pluriannuelle de leurs investissements.
- D'autre part, les besoins sont criants dans les territoires : jamais la demande en termes de mobilité, de numérique ou de transition écologique n'a été aussi clairement exprimée par des populations sur de nombreux territoires qui se sentent délaissés. Dans ce contexte, il serait dangereux de trop freiner sur les investissements nécessaires à la population et au « bien-vivre » dans les territoires.

C'est pourquoi nous anticipons un repli limité pour 2020 de l'ordre de -2% pour les communes. Dans le même temps, les départements, même s'ils pèsent moins qu'auparavant dans nos activités, seront en année pré-électorale et devraient eux continuer d'accélérer (+5 %).

[Pour plus d'information, lire le décryptage sur les perspectives d'investissement des collectivités locales.](#)

Etat, 300 M€ de plus pour les infrastructures

La trajectoire de la Loi d'orientation des mobilités (LOM), confirmée par le Projet de Loi de Finances 2020, permettra au budget de l'AFITF de s'établir à 3 milliards € grâce à l'affectation de TICPE supplémentaire et à de nouvelles recettes (taxe sur l'aérien et diminution de la ristourne sur les transporteurs).

Ce montant est toutefois le strict minimum pour relancer les efforts d'entretien sur les réseaux routiers nationaux et ferroviaires. Malgré la montée en charge de l'achat de matériel ferroviaire (TET) par l'Agence, cela représente une progression sensible en termes de budget affecté par l'Etat aux infrastructures (estimée à + 300 M€ environ par rapport à 2019). Toutefois, après 2020, le budget AFITF rechute de façon inexplicable alors que le retard d'investissement de l'Etat est considérable : il faudrait par exemple investir 1 milliard € par an pour bien entretenir le réseau routier contre 660 M€ en moyenne ces dernières années. De même, l'Etat n'a décaissé à fin 2018 que 16% du montant des CPER 2015-2020 alors que ceux-ci sont à 2 années de leur terme théorique.

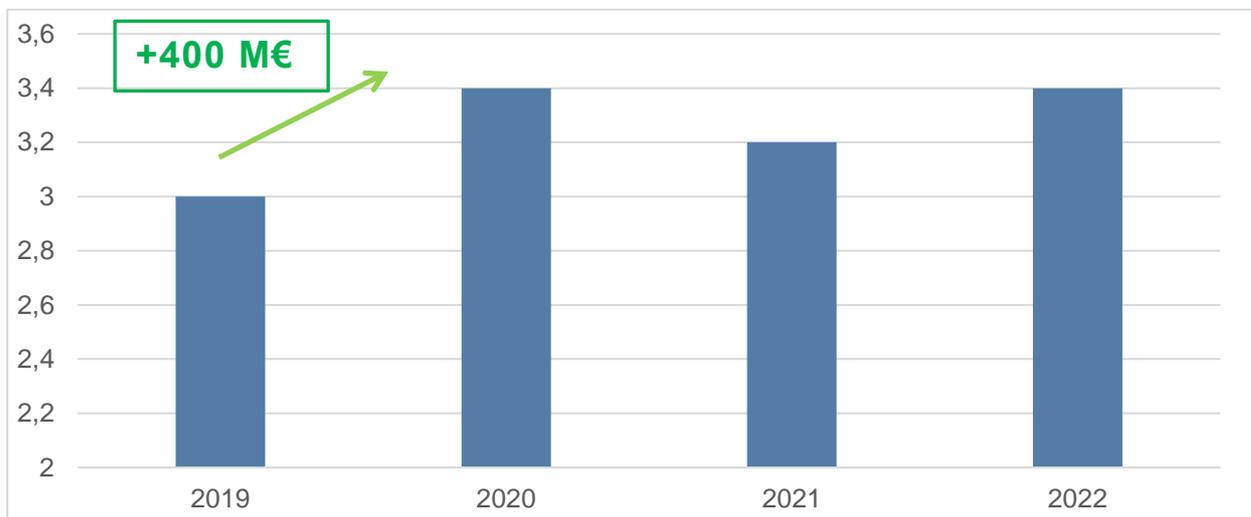
[Pour plus de détail, voir le décriptage sur l'AFITF](#) et le [décriptage sur l'avancement des CPER](#).

Grand Paris, la montée en puissance continue

Après avoir changé d'échelle en 2019, les travaux du Grand Paris Express poursuivront leur montée en puissance en 2020 (de l'ordre de +400 millions €, soit près d'1 point de croissance pour le secteur TP dans son ensemble).

Graphique 7 : Evolution des dépenses de la SGP consacrées au Grand Paris Express sur la période 2019-2022

En Md €



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire (février 2018)

Mobilité, énergie, numérique : des grands opérateurs dynamiques

Les autres grands opérateurs seront aussi un soutien de l'activité en 2020. Le plan de relance autoroutier continue de produire ses effets avec des opérations importantes encore en cours, mais il devrait progressivement s'éteindre en 2021 et 2022. Concernant le réseau ferroviaire, la révision du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau est attendue prochainement mais il est certain que les besoins de renouvellement du réseau sont croissants. De même, si la réflexion sur l'avenir des petites lignes ferroviaires est encore en cours, les choix qui seront retenus auront un impact sur la programmation des investissements ferroviaires. Enfin, même s'il faut rester prudent sur leur avancement, la situation se débloque peu à peu pour les grands projets européens (Canal Seine Nord Europe et liaison ferroviaire Lyon-Turin). Cela pourrait se ressentir en termes de hausse d'activité à partir de 2021-2022. Les programmes d'investissement des acteurs de l'énergie, tant pour la production électrique que pour le réseau de transport et distribution, sont tous dynamiques pour la décennie à venir en lien avec les énormes besoins liés à la transition énergétique. RTE vient par exemple de présenter son [schéma décennal d'investissement](#) qui prévoit un montant annuel moyen de 2 milliards € contre environ 1,3 milliard € actuellement.

Le très haut débit (THD), pour atteindre les objectifs 2022, devra également accélérer l'an prochain avant un pic attendu pour 2021. Ce sont ainsi 4,5 millions de prises qu'il faudra déployer chaque année pour tenir les engagements, avec une accélération importante attendue dans les zones rurales les moins denses.

Le secteur privé passe à l'orange

Sur le plan de l'investissement privé, les clignotants passent en revanche à l'orange. Les indicateurs macro-économiques sur l'investissement privé font état d'un ralentissement de la croissance pour les prochaines années. Du côté du bâtiment, le retournement sur le logement neuf (plus mesuré qu'annoncé pour 2019) risque cependant d'intervenir en 2020, notamment sur le collectif. En revanche, le non-résidentiel continue de donner des signes encourageants en particulier sur certains segments comme les bâtiments logistiques. Les plateformes logistiques, les travaux de viabilisation ou de VRD seront directement impactés.

En conclusion, quel scénario dans les Travaux Publics, ces trois prochaines années ?

Pour 2020, la FNTP table sur un scénario de maintien du volume d'activité au niveau national. Avec un marché des collectivités locales en léger repli et un investissement privé plutôt atone, les relais de croissance viendront plutôt des grands opérateurs (avec le Grand Paris en premier lieu) et d'une meilleure orientation des investissements de l'Etat (Contrats de plan Etat-Régions, entretien, modernisation des réseaux nationaux).

En se projetant sur les années suivantes, après ce scénario « d'atterrissage en douceur » attendu pour 2020, l'année 2021 s'annonce plus difficile car elle cumule un ensemble de facteurs et d'incertitudes qui pourraient peser sur les collectivités locales (réforme de la fiscalité locale notamment) mais aussi sur le budget infrastructures de l'Etat. Ce ne devrait être qu'une parenthèse (si aucun choc macroéconomique n'intervient d'ici là) car dès 2022 le cycle de l'investissement local jouera de nouveau favorablement et les programmes d'investissements dans de nombreux domaines (que ce soit pour l'énergie, le très haut débit ou la mobilité) démontrent que les besoins en matière d'investissement restent importants.

Tableau 1 : Prévision 2020 par maître d'ouvrage et perspectives

	Poids	2020/2019
Collectivités locales	41%	-0,5%
Communes et EPCI	31,5%	-2%
Départements	7,5%	+5%
Régions	2,0%	+3%
Etat	3,2%	+10%
Grands opérateurs	21%	+5,0%
Secteur privé	35%	+2,5%
Evolution de l'activité en valeur	100%	+2 %
Evolution de l'activité en volume (Avec une hypothèse d'inflation de +2%)		0%

Yavuz ELVERDI
elverdiy@fntp.fr
 Tel : 01-44-13-32-02

DÉPENSES « RÉSEAUX ET VOIRIE » DES COLLECTIVITÉS : +7,4% EN 2018

L'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) publie désormais chaque année des données budgétaires sur chacune des collectivités françaises. Elles permettent de suivre l'évolution des dépenses d'investissement et plus particulièrement des dépenses de réseaux et de voirie.

Base OFGL

Les [données publiées par l'OFGL](#) sont disponibles individuellement, par type de collectivités, par strate, par zone géographique ou selon certaines caractéristiques. Les données sont téléchargeables pour en faciliter l'analyse sur tableur.

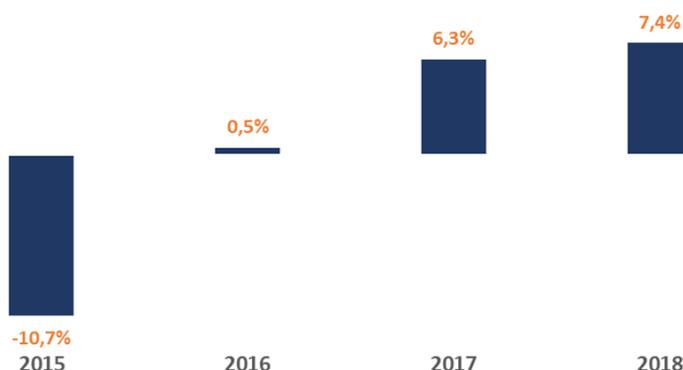
Les données budgétaires principales sont renseignées : recettes et dépenses en investissement et en fonctionnement, emprunt, encours de dette, épargne nette...

Les dépenses réseaux et voirie accélèrent en 2018

Cette note analyse plus particulièrement les données de l'OFGL spécifiques aux dépenses d'équipement en réseaux et voirie. Ces [dépenses](#) comprennent notamment les installations de voirie, les réseaux d'électrification, les réseaux d'assainissement et les réseaux câblés.

Si les dépenses « réseaux et voirie » ne recouvrent pas totalement le champ Travaux Publics, elles donnent toutefois une tendance sur un segment majeur de la profession. Ces données, ainsi que beaucoup d'autres, sont disponibles pour toutes les [communes](#), [groupements de communes](#) et [départements](#) de France (aucun montant n'est comptabilisé dans cette rubrique pour les [régions](#)).

Graphique 1 : Evolution des dépenses d'investissement « réseaux et voirie » des collectivités territoriales entre 2015 et 2018



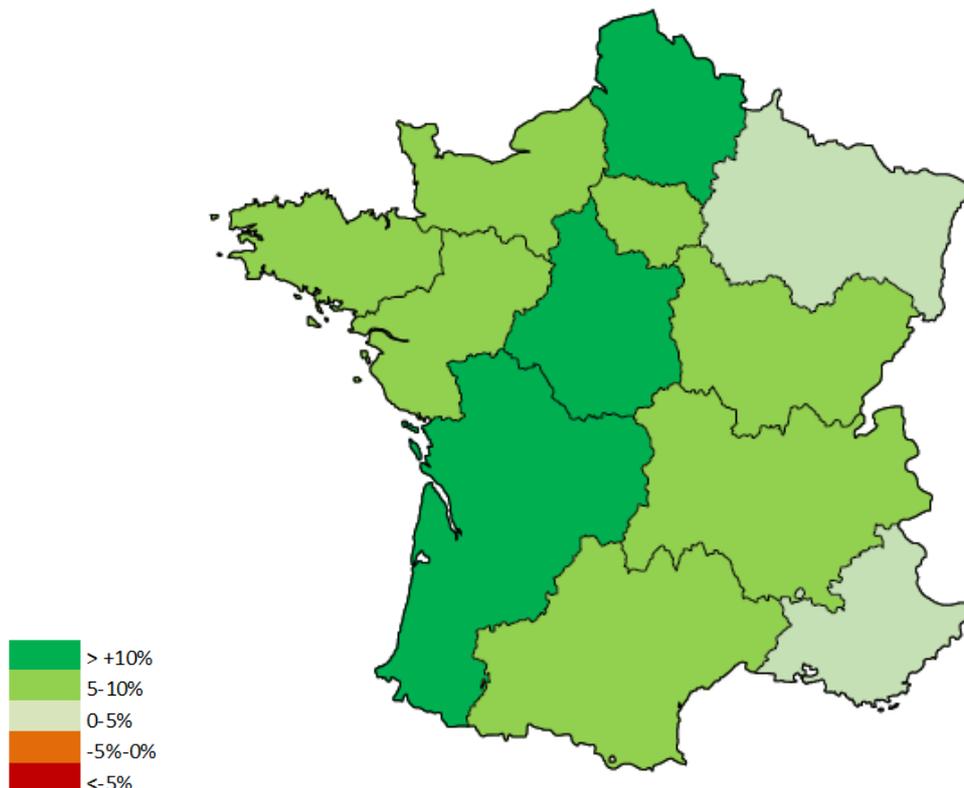
Source : FNTP à partir des données OFGL

Conséquence de la baisse des dotations en début de mandat et de la réforme territoriale, les dépenses d'investissement local et donc les dépenses en réseaux et voirie des collectivités (départements, communes et groupements de communes) ont fortement baissé en 2015 (-10,7%). Elles se sont ensuite stabilisées en 2016 avant de repartir à la hausse dans la seconde partie du mandat municipal : +6,3% en 2017 et +7,4% en 2018. Elles s'établissent pour cette dernière année à 13,6 Md€.

Des situations locales variées malgré une évolution globale positive

La dynamique observée au niveau global est à nuancer au niveau local. A l'échelle régionale, si les dépenses « réseaux et voirie » s'améliorent en 2018 dans l'ensemble des régions, la croissance est particulièrement soutenue dans les Hauts-de-France, la Nouvelle-Aquitaine et en Centre-Val de Loire et plutôt timide en PACA et dans le Grand Est.

Carte 1 : Evolution 2018 des dépenses « Réseaux et voirie » dans chaque région toutes collectivités confondues



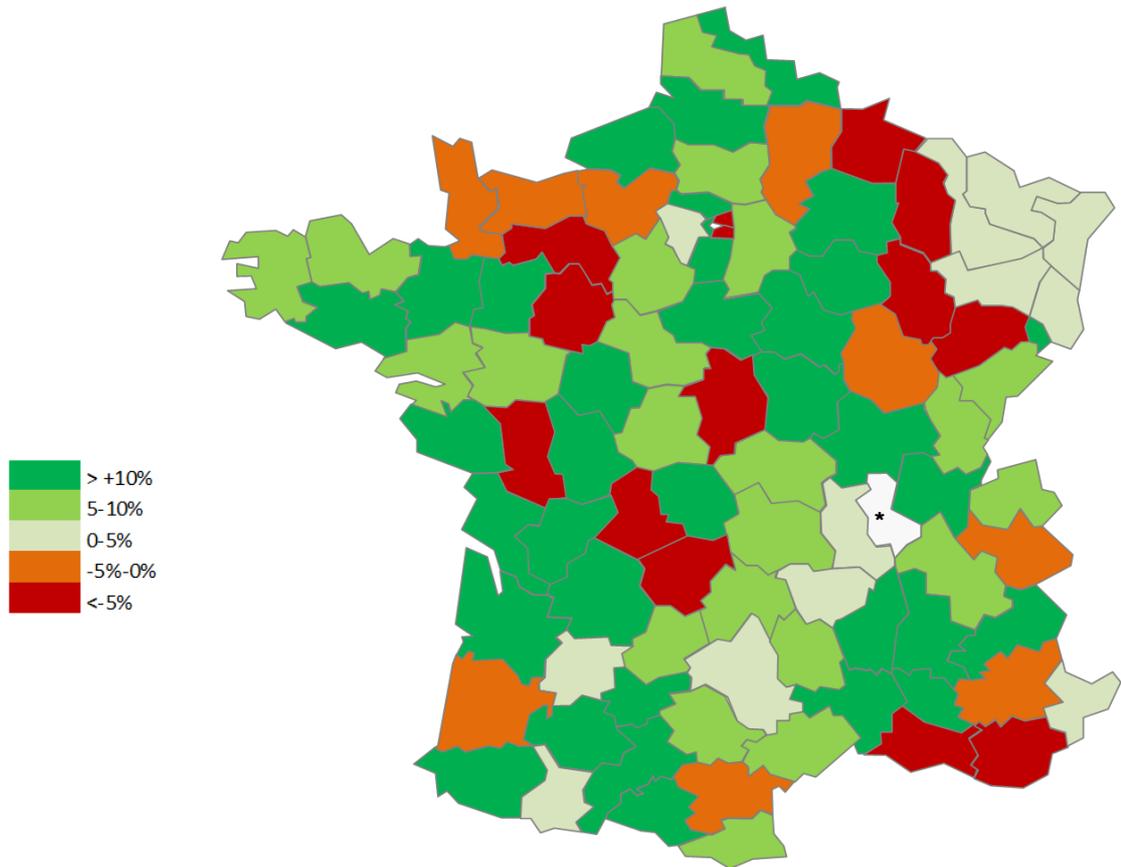
Source : FNTP à partir des données OFGL

Tableau 1 : Evolutions annuelles des dépenses « Réseaux et voirie » dans chaque région toutes collectivités confondues

Région	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017
Auvergne-Rhône-Alpes	-12%	-3%	+7%	+8%
Bourgogne-Franche-Comté	-8%	+2%	+7%	+8%
Bretagne	-12%	-1%	+6%	+9,8%
Centre-Val de Loire	-18%	-1%	+10%	+15%
Grand Est	-11%	-7%	+10%	+2%
Hauts-de-France	-13%	+1%	+7%	+13%
Ile-de-France	-8%	+7%	-0%	+5%
Normandie	-13%	+8%	+0%	+8%
Nouvelles-Aquitaine	-5%	-5%	+11%	+11%
Occitanie	-9%	-0%	+8%	+9%
Pays de la Loire	-14%	-4%	+6%	+7%
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	-12%	+11%	+4%	+2%

Source : FNTP à partir des données OFGL

Carte 2 : Evolution 2018 des dépenses « Réseaux et voirie » dans chaque département toutes collectivités confondues



Source : FNTF à partir des données OFGL – *Données indisponibles pour le Rhône

A l'échelle départementale, on constate en 2018 une hausse de ces dépenses dans les trois quarts des départements dont un tiers au-delà de +10%, et un quart entre +5% et +10%. 15% des départements connaissent toutefois une baisse des dépenses « réseaux et voirie » en-deçà des -5% et pour 10% d'entre eux le recul est limité et compris en 0% et -5%.

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

INVESTISSEMENT LOCAL : forte hausse en 2019, et après ?

Le mandat municipal actuel, plombé par la baisse des dotations, a vu les dépenses d'investissement fortement chuter puis redémarrer de façon tardive. En cette dernière année de cycle, elles sont logiquement en forte hausse, +8,5%, et devraient retrouver leur niveau de 2013. La bonne santé financière affichée par les collectivités permettra-t-elle un maintien de l'investissement en 2020 et un redémarrage rapide du cycle de l'investissement ?

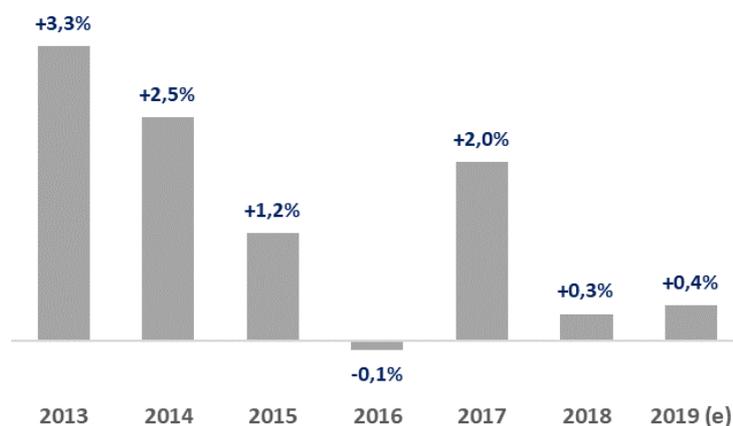
Forte hausse de l'investissement public local en 2019

Les efforts sur le fonctionnement permettent de dégager une épargne brute record

Les [données publiées par la DGCL](#) à partir des budgets primitifs 2019 des collectivités et [celles publiés par La Banque Postale](#) témoignent de la bonne santé des collectivités locales en cette dernière année du cycle municipal.

La baisse des dotations entre 2014 et 2017 puis la contractualisation entre l'Etat et les 322 plus grandes collectivités ont amené ces dernières à réaliser d'importants efforts sur leurs dépenses de fonctionnement. Ces efforts se traduisent par des taux de croissance faibles ces dernières années, à l'exception de 2017, impactée par la hausse du point d'indice sur les salaires.

Graphique 1 : Variations annuelles des dépenses de fonctionnement des collectivités



Source : [rapports annuels de l'OFGL à partir des données DGCL, DGCL et DGFIP](#) – p : prévision, e : estimation

Les collectivités bénéficient par ailleurs de recettes de fonctionnement relativement dynamiques à l'image des droits de mutation des départements portés par le marché immobilier. Alors que leur progression est déjà de +9% sur les 8 premiers mois de l'année, cette recette devrait approcher les 13 Md€ en 2019 contre 7 Md€ en 2013.

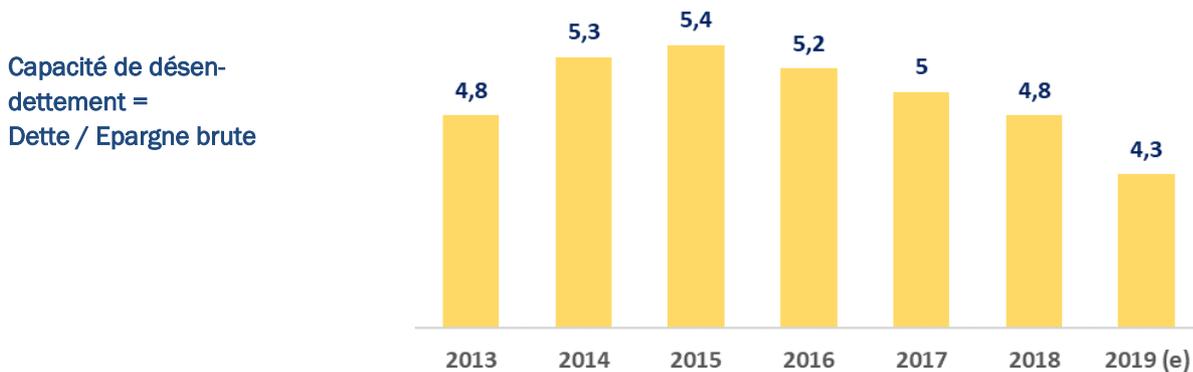
Il en résulte une forte hausse de l'épargne brute, estimée à +11%. Le taux d'épargne brute remonte à 16,8%, 3 points de plus qu'en 2014, et progresse pour tous les niveaux de collectivités.

L'endettement des collectivités est maîtrisé

Après avoir progressé en début de mandat, la dette reste stable à 150 Md€ depuis 2017. Le taux d'endettement qui a atteint 75,4% en 2016 se réduit depuis pour s'établir à 72,2% en 2019, une baisse qui concerne chaque niveau de collectivités.

La stabilité de la dette associée à la dynamique de l'épargne brute améliore significativement leur capacité de désendettement. Elle s'établit à 4,3 ans en 2019 contre 5,4 ans en 2015.

Graphique 2 : Evolution de la capacité de désendettement des collectivités (en année)



Source : [rapports annuels de l'OFGL à partir des données DGCL, DGCL et DGFIP](#) – p : prévision, e : estimation

Accélération des dépenses d'investissement en 2019

Avec ces bons ratios financiers et à l'approche des élections municipales, les investissements publics locaux accélèrent. La hausse atteint 8,5% en 2019 et fait suite à deux années de croissance. La baisse des dotations en début de mandat avait conduit les collectivités à baisser drastiquement leurs dépenses d'investissement. Alors qu'on observe généralement une reprise de l'investissement en année N+2 (2016) suivant les élections municipales, celui-ci n'a, par conséquent, redémarré qu'en année N+3 (2017). D'après l'OFGL, il pourrait s'établir à 55,1 Md€ cette année, proche de son niveau de 2013 (55,5 Md€). Sur l'ensemble du mandat actuel, les dépenses d'investissement seront toutefois inférieures à celles observées lors du mandat précédent.

Graphique 3 : Variations annuelles de l'investissement des collectivités



Source : [rapports annuels de l'OFGL à partir des données DGCL, DGCL et DGFIP](#) – p : prévision, e : estimation

Evolution 2019 de l'investissement par niveau de collectivités :

Communes
+8,3%

EPCI
+10,5%

Départements
+8,5%

Régions
+8,4%

A noter que les collectivités bénéficient également de l'intensification des mécanismes de soutien à l'investissement. La DETR représente 800 M€ de crédits de paiement en 2017 et 2018, la DSIL est passée de 42 M€ de crédits de paiement en 2016 à près de 400 M€ en 2018 et 500 M€ étaient inscrits dans la loi de finances pour 2019.

D'après la DGCL, les collectivités pourraient être excédentaires pour la 5^{ème} année consécutive et dégager 3,1 Md€ de capacité de financement en 2019.

Vers un meilleur début de cycle ?

2020, résistance de l'investissement ?

Portées par leur bonne santé financière, par des taux d'intérêt très bas et une trésorerie abondante, les collectivités pourraient être en capacité de maintenir un certain niveau d'investissement. Elles bénéficieront en outre de facteurs favorables et notamment de certaines recettes en hausse inscrites dans le PLF 2020 :

- Le FCTVA sera en progression de 6% (+350 M€) en conséquence de la hausse des investissements en 2019. De plus, le champ du FCTVA pourrait être élargi aux dépenses d'entretien de réseaux afin d'encourager leur renouvellement.
- Les dotations de soutien à l'investissement sont maintenues à des niveaux élevés : 901 M€ de crédits de paiement sont inscrits dans le PLF 2020 au titre de la DETR et 527 M€ au titre de la DSIL respectivement en hausse de +12% et +5% par rapport à 2019.
- La TVA transférée aux régions devrait croître de 3% (+128 M€).
- Enfin, les départements seront dans la dernière année pleine du mandat traditionnellement dynamique avant des élections prévues en 2021.

A contrario, d'autres mesures inscrites dans le PLF pourraient peser sur les finances des collectivités comme la compensation versée par l'État pour la réduction du nombre d'employeurs soumis au versement transport plafonnée à 48 M€ au lieu de 90 M€ en 2019.

Ces mesures défavorables sont toutefois sans commune mesure avec ce que les collectivités ont dû encaisser au début du précédent mandat : DGF en baisse de 1,5 Md€ en 2014 puis de 3,7 Md€ les années suivantes et mise en place de plusieurs réformes d'ampleur, fusion des régions, loi MAPTAM, loi NOTRe, refonte de la carte intercommunale.

Les dépenses d'investissement attendues en 2020 devraient s'essouffler par rapport à 2019, en raison d'un coup de frein logique l'année des élections municipales. Elles devraient toutefois être en capacité de se maintenir. La [prévision du gouvernement en matière d'investissement des APUL](#) pour 2020 s'établit d'ailleurs à -0,1%.

2021, vers une baisse de l'investissement local ?

L'année 2021 sera sans doute plus difficile pour l'investissement local. L'année sera en effet marquée par les élections cantonales généralement peu porteuse pour les investissements départementaux. Ce sera aussi la première année pleine du mandat municipal avec les premiers budgets votés par les nouvelles équipes. Le renouvellement des exécutifs peut entraîner un certain attentisme avant le redémarrage des projets, ce qui implique un coup de frein dans les investissements.

Par ailleurs, 2021 verra l'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité locale résultant de la suppression de la taxe d'habitation. Décidée dans la loi de finances pour 2020, les modalités sont actuellement discutées. Elle prévoit notamment :

- le transfert du foncier bâti des départements vers les communes,
- le transfert d'une part de TVA aux départements pour compenser la perte de recettes de taxe d'habitation et de taxe foncière
- le transfert d'une part de TVA aux intercommunalités, qui conserveraient la taxe foncière, pour compenser la perte de recettes de taxe d'habitation
- le maintien de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires

Les collectivités perdront en grande partie le levier fiscal et donc une part d'autonomie financière. La TVA sera dynamique en période de croissance économique et plutôt atone en période de retournement de l'économie. Leur rôle d'acteurs économiques contracycliques risque donc de se réduire peu à peu. L'impact sera particulièrement pénalisant pour les départements qui deviendraient à la fois très sensibles à la conjoncture économique et à un éventuel retournement du marché immobilier. L'agence de notation Standard & Poor's souligne à ce sujet le risque de crédit pour les départements français dans un [communiqué de presse](#) du 7 octobre.

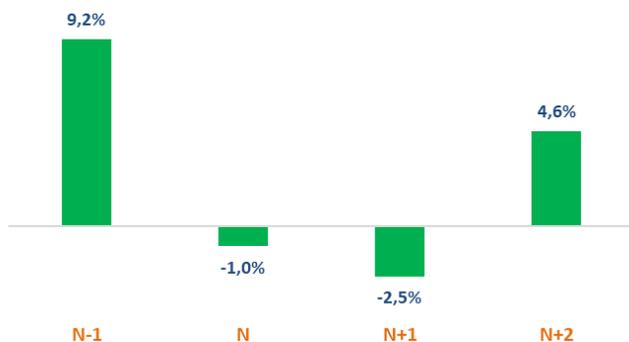
Si les montants perçus par les communes sont censés compenser à l'euro près la perte de taxe d'habitation, les collectivités à travers le Comité des finances locales craignent que cette compensation s'érode avec le temps. Toutefois, pour l'année 2021, les montants devraient être connus suffisamment tôt pour donner de la visibilité aux nouveaux exécutifs locaux.

Si l'impact en termes de ressources futures pour les collectivités reste difficilement mesurable aujourd'hui, cette réforme introduit de nouvelles incertitudes, une moindre autonomie et dans un premier temps une moindre visibilité et peut déboucher sur une prudence parfois excessive en matière d'investissement.

2022, année de reprise ?

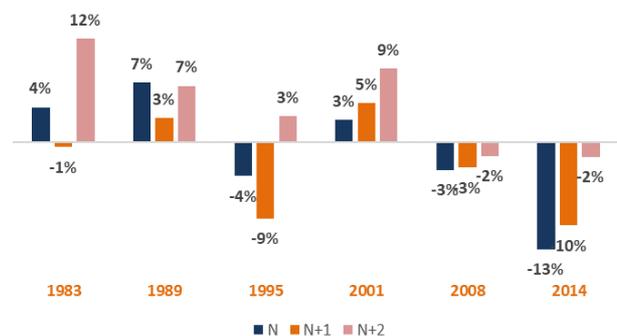
Après un coup de frein en 2020 et une montée des risques et incertitudes pour 2021, 2022 devrait marquer le retour de la croissance de l'investissement local et de l'activité TP liée aux collectivités. Si l'on observe les 6 précédents cycles municipaux, on constate une reprise moyenne de 4,6% de cette activité en année N+2 suivant les élections. Cette activité croît lors des cycles 1983, 1989, 1995 et 2001 et baisse de 2% lors des cycles 2008 et 2014. Toutefois, ces derniers ont la particularité d'avoir été fortement impactés par la crise financière et la baisse des dotations.

Graphique 4 : Moyenne de l'évolution de l'activité TP auprès des collectivités en fonction de l'année du cycle électoral municipal sur les 6 derniers mandats



Source : FNTF

Graphique 5 : Evolution de l'activité TP auprès des collectivités locales en fonction de l'année des élections municipales



Source : FNTF

La situation actuelle semble plus favorable. En dehors d'un événement économique majeur et imprévisible et à moins que l'Etat ne contraigne les collectivités à une réduction drastique de leur endettement, l'investissement local et l'activité TP auprès des collectivités devrait repartir en 2022.

Un redémarrage rapide est en tout cas souhaitable compte tenu des besoins importants dans les territoires et du retard d'investissement et d'entretien pris lors du mandat actuel.

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

AFITF : un budget 2020 conforme à la LOM mais insuffisant à moyen terme

La Loi d'orientation des mobilités (LOM) a été adoptée par l'Assemblée nationale le 19 novembre 2019. Elle intègre une programmation quinquennale des investissements en infrastructures de transport qui prévoit une augmentation du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 3 Md€ en 2020. Toutefois, au-delà de cette date, l'évolution du budget de l'Agence reste insuffisante pour faire face aux besoins identifiés.

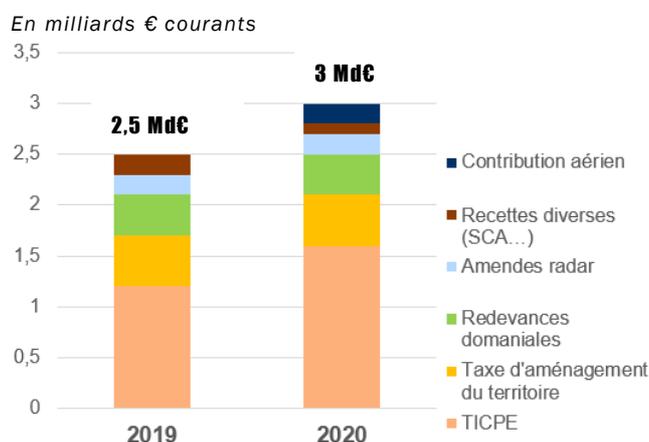
AFITF : un budget conforme à la trajectoire de la LOM pour 2020

Selon le Projet de loi de finances pour 2020, le budget initial de l'AFITF s'élèvera à 3 Md€ l'an prochain conformément aux engagements pris dans la Loi d'orientation des mobilités (LOM). Ce budget est en hausse d'environ 500 M€ comparé à 2019.

Cette progression, dans un contexte de réduction des recettes des amendes de radars automatiques qui revenaient en partie à l'Agence, est rendue possible par l'affectation des recettes supplémentaires de TICPE. En plus de l'affectation intégrale du produit de l'augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds prévue par la loi de finances pour 2015 (soit environ 1,1 Md€ de recettes), une affectation exceptionnelle de 377 M€ de TICPE est actée pour 2020. En complément, deux nouvelles ressources sont annoncées pour 2020 :

- Une réduction de la ristourne fiscale dont bénéficient les transporteurs routiers : Cette contribution supplémentaire rapportera 70 M€ dès 2020 puis 140 M€ ensuite, qui s'ajouteront au volume global de TICPE affectée à l'AFITF ;
- Une contribution sur la taxe de solidarité sur les billets d'avion sera mise en place afin de participer au financement des infrastructures de transport terrestre à hauteur de 230 M€ à partir de 2020, dont 180 M€ d'augmentation des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

Graphique 1 : Recettes prévisionnelles de l'AFITF pour 2020



Source : Budget AFITF 2019 et PLF présenté en novembre 2019 pour le budget 2020

Cette montée en puissance pour 2020 du budget de l'AFITF, après de nombreuses années de disette budgétaire, reste malgré tout à relativiser :

- Premièrement, ce niveau de 3 Md€ correspond au scénario intermédiaire qui avait été défini par le Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI) en 2018. Ce scénario était le strict minimum nécessaire à la politique d'amélioration des transports du quotidien et de relance de l'entretien des infrastructures par l'Etat. Ce niveau d'investissement ne permet en aucun cas de mener une politique d'investissement plus ambitieuse et de lancer de nouveaux projets. Par ailleurs, il fait suite à de nombreuses années de sous-investissement (avec un budget moyen de l'AFITF de l'ordre de 1,6 Md€ par an sur la période 2013-2017) : l'effort de rattrapage pour une remise à niveau des réseaux devra être très conséquent.
- La croissance des dépenses liées à l'achat de matériel ferroviaire limite également les marges de manœuvre pour les investissements dans les infrastructures : pour 2020, la hausse de ces achats de matériel pourrait s'établir dans une fourchette de 150 à 200 M€ (en attente du vote du budget définitif de l'AFITF).

2019-2023 : une trajectoire inférieure aux recommandations du COI

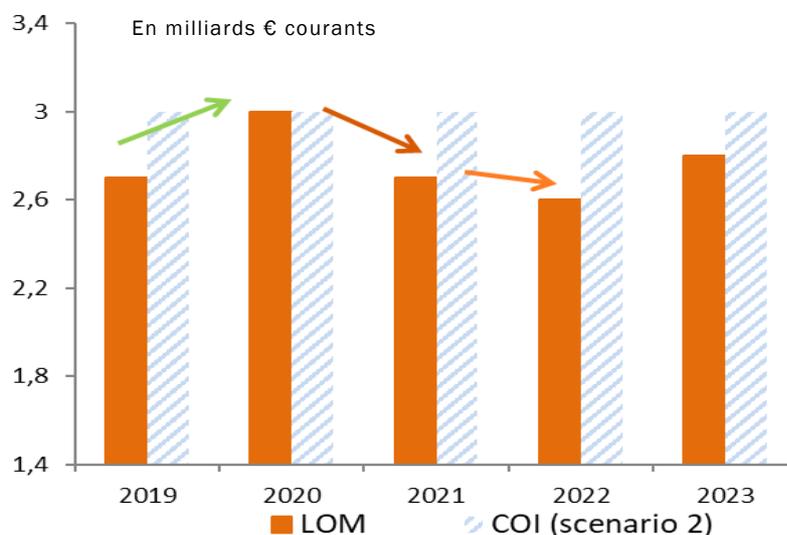
Une inexplicable rechute du budget après 2020

Présidé par P Duron, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) avait proposé dans [son rapport de février 2018](#), plusieurs trajectoires financières possibles pour l'AFITF. En se basant sur le scénario intermédiaire du COI (scénario 2 : 3 Md€ par an), la trajectoire retenue par la LOM aboutira à un déficit de 1,5 Md€ d'investissements pour les infrastructures sur la période de la programmation.

Pourtant pour la FNTP, ce scénario intermédiaire, qui représente certes un effort conséquent par rapport au statu quo précédent, ne faisait qu'une partie du chemin. Il aurait en effet fallu tendre vers le scénario 3, le plus ambitieux, pour apporter des réponses solides à la problématique des infrastructures et répondre aux priorités des transports du quotidien. Ce scénario nécessitait à court terme un budget AFITF de 3,5 Md€ par an puis de 4,4 Md€/an après 2022.

Compte-tenu de ces préconisations et du retard pris depuis une décennie par l'Etat dans ses investissements (en particulier pour l'entretien du réseau), la diminution du budget de l'AFITF en 2021 est inexplicable du point de vue des besoins identifiés tant pour les modes routier, ferroviaire et fluvial.

Graphique 2 : Une rechute du budget AFITF après 2020



Source : [Loi d'orientation des mobilités](#) (19 novembre 2019)

Que financera l'AFITF sur la période ?

Sur la période 2019-2023, la trajectoire financière de l'AFITF telle qu'annoncée dans la LOM s'établit à 13,7 Md€. Près de 30% de ce budget sera consacré au financement des Contrats de Plan Etat-Région dont l'exécution est actuellement très en retard (voir ci-dessous). Un effort particulier sera également consenti pour la régénération du réseau routier national non concédé. Les crédits qui y seront consacrés (budget du ministère + fonds de concours AFITF) atteindront progressivement 930 M€ à horizon 2023 (contre environ 850 M€ en 2019). Ce niveau de dépenses, bien qu'en progression, ne permettra cependant pas de rattraper le retard d'entretien du patrimoine routier accumulé depuis près de 2 décennies. Un récent audit du Ministère avait en effet chiffré l'investissement nécessaire pour stopper la dégradation de ce réseau à 1Md€ par an.

Enfin, sur cette période, la hausse des achats de matériels roulants dans le cadre de conventions passées entre l'Etat et les Régions lors du transfert des trains d'équilibre du territoire (TET) pèsera sur la capacité de l'Agence à investir dans les infrastructures. Ce sont en effet en moyenne entre 300 et 350 M€ de dépenses annuelles qui y seront consacrées jusqu'en 2023.

Tableau 1 : Prévisions de dépenses de l'AFITF par mode sur la période 2019-2023

	2019-2023 (en millions €)
CPER	4 079
Régénération du réseau routier national	2 711
Projets de LGV*	1 761
Matériels roulants (TET)	1 617
Grands projets routiers	877
Régénération du réseau fluvial	568
Projets ferroviaires hors LGV	548
Transports du quotidien	537
Mises aux normes (bruit, sécurité, accès PMR)	427
Lyon-Turin	255
Transports combinés et fret	154
Canal Seine Nord-Europe	9
Divers	157
TOTAL	13 700

*en partie, loyer des LGV SEA et BPL

Source [Rapport de la commission des finances de l'Assemblée Nationale](#) d'après AFITF

Des grands projets intégrés à la trajectoire financière ?

Lors de ses travaux en 2018, le Conseil d'orientation des infrastructures avait volontairement évacué les grands projets européens (Canal Seine-Nord Europe, liaison Lyon-Turin) de la trajectoire retenue. Les scénarios présentés correspondaient donc aux besoins identifiés « hors grands projets ».

Depuis, le gouvernement a confirmé la réalisation de ces projets, en lançant les appels d'offres du tunnel de base Lyon Turin et en signant la convention de financement du Canal Seine Nord Europe (CSNE) dans laquelle une participation de l'Etat à hauteur de 1,1 Md€ est attendue.

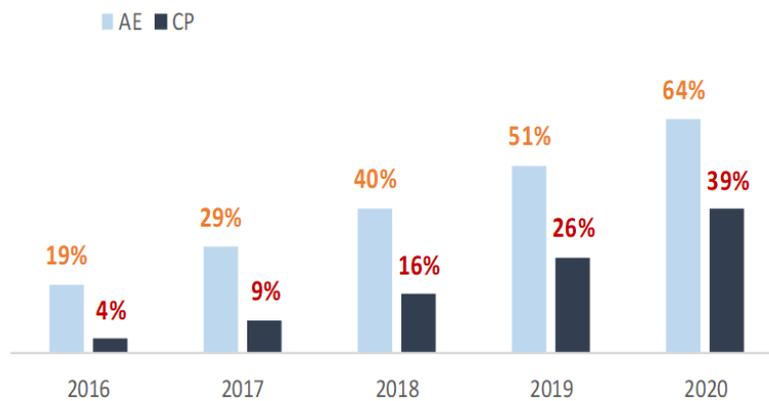
Compte-tenu de ces nouveaux éléments, il apparaît d'ores et déjà essentiel de revoir la trajectoire annoncée en y intégrant le financement de ces projets. Dans le cas contraire, le financement des « grands projets » ne pourrait se faire qu'au risque de « siphonner » les budgets annoncés pour d'autres opérations ou pour la régénération des réseaux.

CPER 2015-2020 : une exécution au ralenti

La génération actuelle de CPER rencontre des retards d'exécution très importants, même en comparaison des générations précédentes. A un an de leur terme théorique (2020), le volet mobilité n'est avancé qu'à environ 50% en autorisations d'engagement de l'Etat et à 26% pour les crédits de paiement réellement décaissés pour les études et travaux.

La trajectoire de la LOM permettra de rendre soutenable un rythme d'engagement de l'ordre de 10% par an afin d'atteindre un objectif de 80% du montant des opérations engagée à fin 2022. Quant à la réalisation des opérations des CPER elles mêmes, elle pourrait s'étaler bien après cette date.

Graphique 3 : Avancement des CPER en autorisations d'engagement et crédits de paiement de l'Etat



Source : DGITM

Pour plus d'informations sur les CPER, voir le décryptage sur le site de la FNTP « [Contrats de Plan Etat-Régions 2015-2020 : une exécution au ralenti !](#) »

Une solution : affecter durablement la TICPE supplémentaire

Sur la période 2019-2023, les enjeux identifiés pour l'Etat en matière d'infrastructures sont clairs :

- L'entretien et la régénération des réseaux (routier national, ferroviaire ou fluvial) appellent un effort financier important pour rattraper le sous-investissement accumulé sur les années passées. Pour le seul réseau routier national, c'est 1 Md€ par an qu'il faudrait investir pour endiguer la dégradation (contre 735 M€ en moyenne par depuis 2013).
- Les CPER accusent également un retard conséquent, préjudiciable à l'amélioration des mobilités sur de nombreux territoires. C'est également 1 Md€ que l'Etat devrait engager chaque année dans ces opérations contre environ 800 M€/an annoncés sur les années à venir.
- Enfin, la relance des grands projets européens (CSNE et Lyon-Turin), nécessitera d'abonder le budget de l'AFITF pour respecter les annonces récentes.

Dans ce contexte de besoins de financements supplémentaires, la rechute de la trajectoire budgétaire de l'AFITF après 2020 paraît incompréhensible. En 2021, le budget de l'Agence devrait en effet être inférieur de 300 M€ à son budget 2020.

L'affectation durable de TICPE à l'AFITF permettrait pourtant d'éviter cette baisse : 377 M€ sont fléchés en 2020 de façon « exceptionnelle » vers l'Agence. La pérennisation de ce fléchage associée à la montée en puissance des nouvelles recettes de l'AFITF (aérien notamment) apporterait une solution aux enjeux de financement de l'Agence pour la suite de la programmation quinquennale des infrastructures.

Jean Philippe Dupeyron
dupeyronjp@fntp.fr
 01.44.13.32.23

CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS 2015-2020 : Une exécution au ralenti !

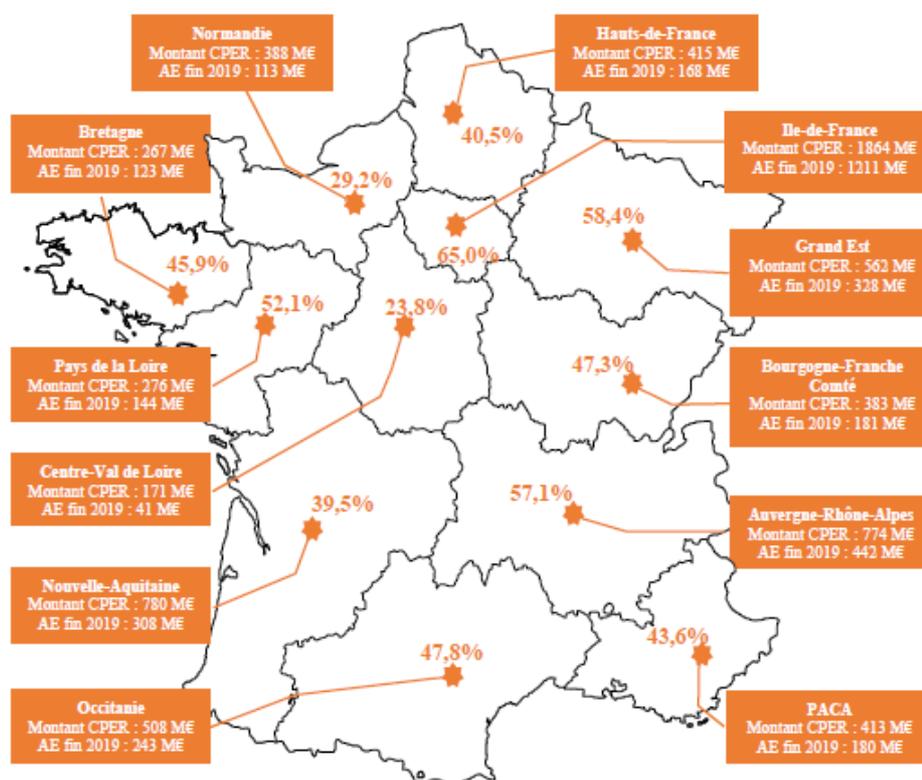
Depuis le début de leur négociation, les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 accumulent les retards. Alors qu'ils approchent de leur terme théorique, et malgré une légère accélération en 2019, force est de constater que cette génération n'a pas répondu aux enjeux d'aménagement. Ce qui n'empêche pas l'Etat de lancer les négociations de la nouvelle génération de CPER.

Pour les données de cadrage sur le CPER 2015-2020 consultez l'article publié dans les [dossiers économiques de juillet 2018](#)

Un engagement à mi-chemin, une exécution à la traîne

Les CPER 2015-2020 doivent en théorie s'achever d'ici 1 an : ils sont pourtant encore très loin d'atteindre un taux d'exécution satisfaisant. Les cartes ci-dessous présentent ainsi l'avancement du volet mobilité des Contrats de Plan en termes d'autorisations d'engagement de l'Etat (estimés à fin 2019) et de consommation des crédits de paiement à fin 2018.

Carte 1 : Taux d'exécution estimé du volet mobilité des CPER par l'Etat en autorisations d'engagement (AE) à fin 2019



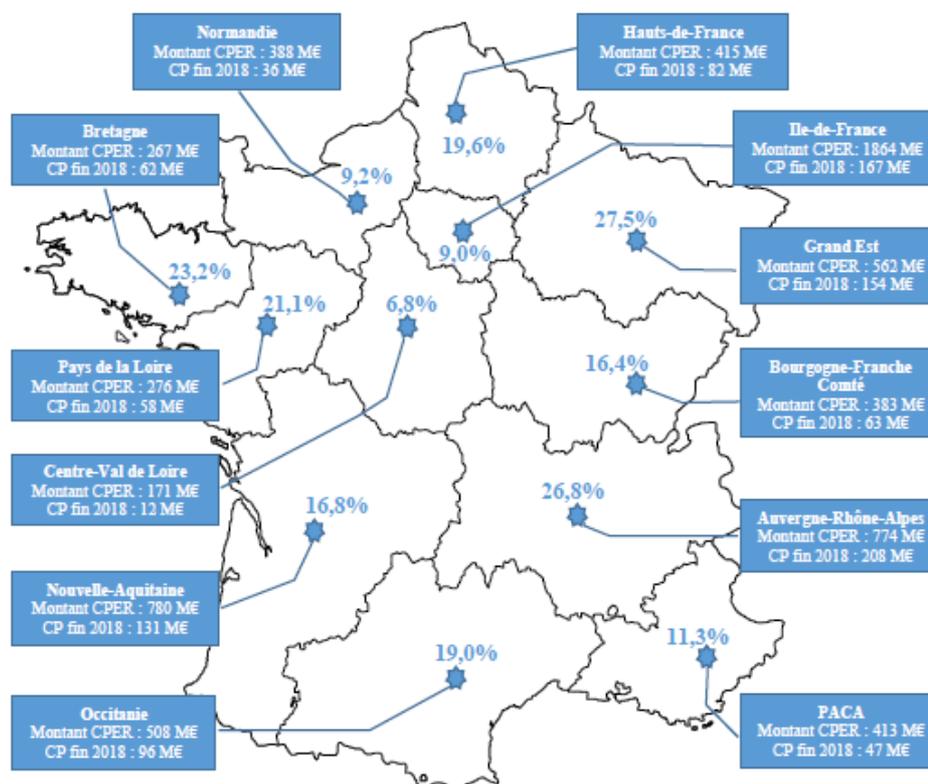
Source : d'après données DGITM

Les CPER 2015-2020 ont mis du temps à démarrer, leur lancement ayant coïncidé avec la fusion des régions. La cadence semble toutefois s'accélérer un peu conformément au cycle de vie d'un CPER. A fin 2018, le taux d'engagement des CPER atteint 39,5% au niveau national et devrait s'établir à 51,1% à fin 2019. Pour 2020, 718 M€ de nouvelles autorisations d'engagement sont demandées dans le cadre du prochain PLF ce qui porterait le taux d'engagement à 64%. Ce rythme d'évolution correspond aux prévisions avancées pendant les débats sur la LOM. Elles prévoyaient une progression des engagements d'environ 10% par an avec un objectif de 80% à fin 2022 au lieu de 100% en théorie en 2020.

A noter qu'à fin 2018, [les régions déclarent, elles, avoir engagé 55% de leur part prévue dans le CPER](#), soit 15 points de plus que l'Etat. Ce qui représente un engagement de 4,6 Md€ sur un total de 8,2 Md€. 72% des engagements sont destinés aux infrastructures ferroviaires et 20% aux infrastructures routières. Les régions ont par ailleurs avancé 73 M€ de la part Etat sur ce volet mobilité en 2018.

Outre ce niveau globalement faible d'avancement, des disparités importantes apparaissent selon les régions en matière de rythme d'engagement : 29% du CPER de Normandie est engagé contre près de 65% en région Ile-de-France.

Carte 2 : Taux d'exécution du volet mobilité des CPER par l'Etat en crédits de paiement (CP) à fin 2018

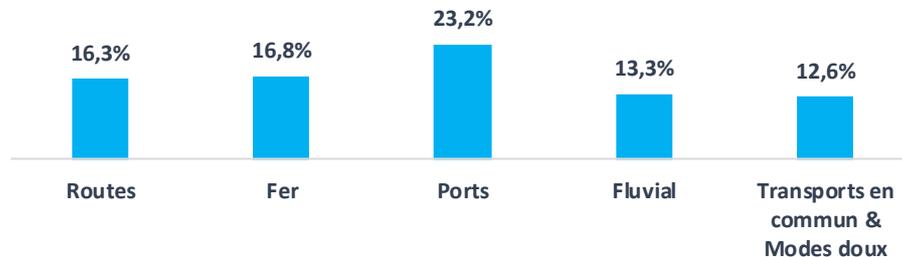


Source : d'après données DGITM

Le taux de réalisation en crédits de paiement est encore moindre et s'établit à 16,1 % en moyenne nationale à fin 2018. Il devrait progresser de manière un peu plus soutenue en 2019 et atteindre 26%. Pour 2020, 898 M€ de crédits de paiement ont été demandés dans le cadre du PLF. Si celles-ci se concrétisent, le taux d'avancement passerait alors à 39% à la fin de l'année prochaine, terme de la programmation.

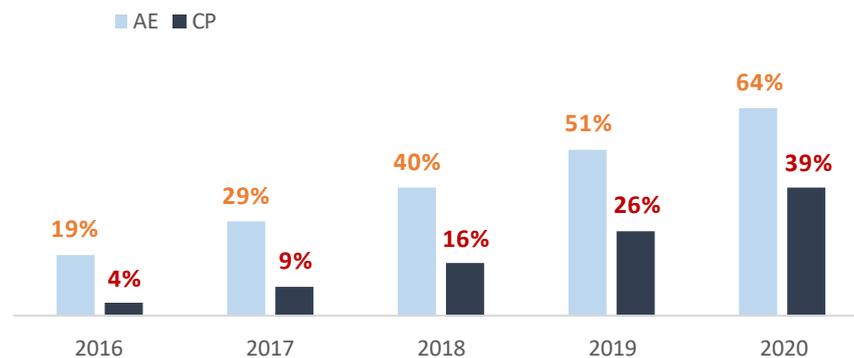
Là aussi, les disparités régionales sont fortes : 6,8% en Pays de la Loire contre 27,5% dans le Grand Est. Le taux d'exécution est comparable pour les volets routier (16,3%) et ferroviaire (16,8%) mais se situe en retrait sur les transports en commun et modes doux (12,6%).

Graphique 1 : Taux d'exécution du volet mobilité en crédits de paiement (CP) par type d'infrastructures à fin 2018



Sources : d'après données DGITM

Graphique 2 : Avancement du volet mobilité du CPER en AE et en CP



Sources : d'après données DGITM et Document de politique transversale du PLF 2020 – Estimation pour 2019 et 2020

Au rythme actuel de réalisation, on ne peut espérer un achèvement des CPER 2015-2020 que vers...2026 !

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ces retards :

- La rareté des ressources budgétaires en lien avec un budget de l'AFITF insuffisant ;
- Le manque de maturité de certains projets au moment de leur inscription dans les CPER ;
- Le report de certaines opérations dont la maîtrise d'ouvrage ne relève pas de l'Etat ;
- La complexité et la durée de certaines études et concertations ;
- L'abandon de certains projets

Quel avenir pour les CPER ?

Il paraît désormais évident que le volet mobilité ne sera pas achevé en 2020 et qu'il devra être prolongé. Pourtant, l'Etat a lancé la préparation de la prochaine génération de contrats qui couvrira la période 2021-2027. Des contrats pour lesquels il n'y aura pas de maquette nationale et qui feront l'objet de négociations au cas par cas ce qui devraient les rendre plus adaptés aux besoins de chaque territoire. Chaque président de région a rencontré le préfet de région dans le cadre de discussions préalables afin de définir les thématiques qui figureront dans le prochain CPER. Les négociations devront aboutir d'ici fin 2020 pour un démarrage en 2021.

Malgré une volonté de poursuivre cette logique de contractualisation, le volet mobilité ne devrait pas en profiter dans l'immédiat. En effet, le volet transport ne figure pas dans les premières négociations, l'Etat se donnant 2 ans de plus pour remplir ses engagements dans la continuité du vote de la LOM. La mobilité ne devrait donc réintégrer les CPER qu'en 2022.

L'Etat met en avant certaines difficultés de financement liées à l'annulation de la hausse de la taxe carbone et à la réduction des recettes issues des radars suite au mouvement des gilets jaunes qui pénalise l'AFITF. Toutefois, le non financement des CPER est bien antérieur à ces phénomènes.

Il apparaît aujourd'hui urgent de lancer une nouvelle dynamique de la contractualisation entre l'Etat et les régions avec des objectifs plus sincères, et des projets finançables grâce à des ressources réellement mobilisables. Plusieurs raisons viennent motiver cette nécessaire amélioration des CPER :

- Ils sont une réponse concrète et territoriale à la problématique des transports du quotidien portée par le LOM.
- Ils contribuent à la cohésion du pays : ce mode de contractualisation est un élément de planification et d'équilibre entre les territoires. Les investissements concernés sont de plus des catalyseurs du développement économique et de l'emploi local.
- En privilégiant les investissements dans des modes de transports sobres en carbone, les CPER sont un outil de la transition écologique pour le pays.

Sylvain Siméon
simeons@fntp.fr
01.44.13.32.26

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA ROUTE 2019 : poursuite de la dégradation du patrimoine

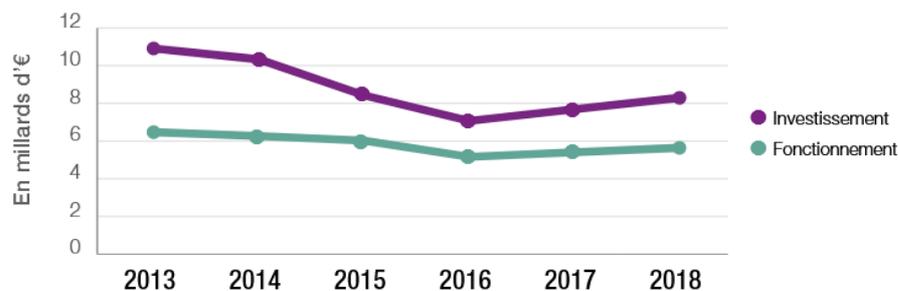
L'Observatoire National de la Route (ONR) vient de publier son [3ème rapport](#) sur l'état des routes et des ouvrages d'art de l'Etat, des départements et des métropoles. L'inventaire et le diagnostic des infrastructures routières restent difficile à établir, tant le recueil et l'analyse des données sont complexes. Toutefois, le rapport conclut que même si les dépenses de fonctionnements et d'investissement sont orientées à la hausse depuis 2016, elles restent insuffisantes pour impacter positivement l'état général du patrimoine.

Nota : En 2019, 58 départements et 7 métropoles ont participé à l'étude, concernant l'état du patrimoine routier. Pour les ouvrages d'art, 76 départements et 7 métropoles ont fourni des données sur l'état des ponts. De fait, il est important de prendre que ces données incomplètes ne donnent pas une vision exhaustive de la situation.

Des investissements à la hausse après une période de repli

Après une baisse continue des moyens financiers alloués au réseau routier (investissement et fonctionnement) entre 2013 et 2016, une reprise est enregistrée en 2017 et 2018.

Graphique 1 : Etat des dépenses d'investissements et de fonctionnements des infrastructures routières entre 2013 et 2018.



Source ONR 2019

Toutefois, cette inversion de tendance reste encore insuffisante pour stopper la dégradation du réseau routier national non concédé et rattraper le sous-investissement accumulé précédemment.

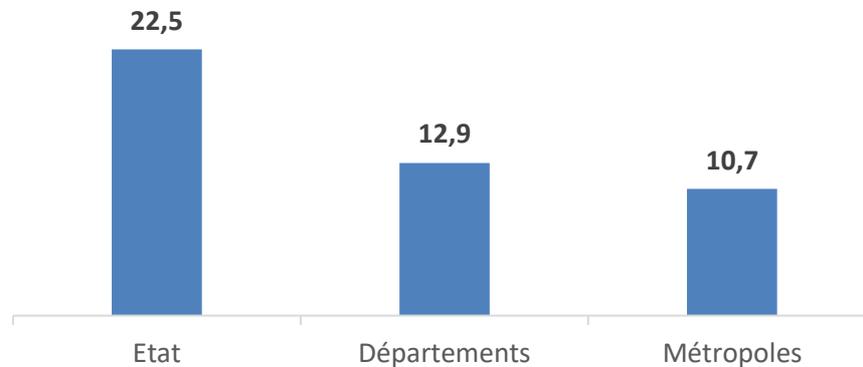
L'Etat des infrastructures routières poursuit sa dégradation

Un réseau routier en perte de vitesse

- **Réseau routier national non concédé** : 51,5% du réseau était en bon état en 2018, contre 52,1% en 2016. Cette dégradation du patrimoine est confirmée sur des séries plus longues et s'explique par le sous-investissement chronique observé depuis plusieurs années.
- **Réseau départemental** : il est un peu moins affecté par la dégradation du réseau avec 55,4% du réseau routier en bon état en 2018 contre 55,6% en 2016. Les réseaux les plus importants sont les mieux entretenus (61% des réseaux structurants en bon état contre 58% des réseaux principaux et 55% des réseaux locaux).

- **Réseau des métropoles** : seulement 39% des réseaux structurants sont en bon état, 45% des réseaux principaux et 44% des réseaux locaux. Pour les métropoles, les réseaux les plus fréquentés sont souvent ceux qui sont en moins bon état.

Graphique 2 : Echéances de renouvellement des couches de surface par maître d'ouvrage en année

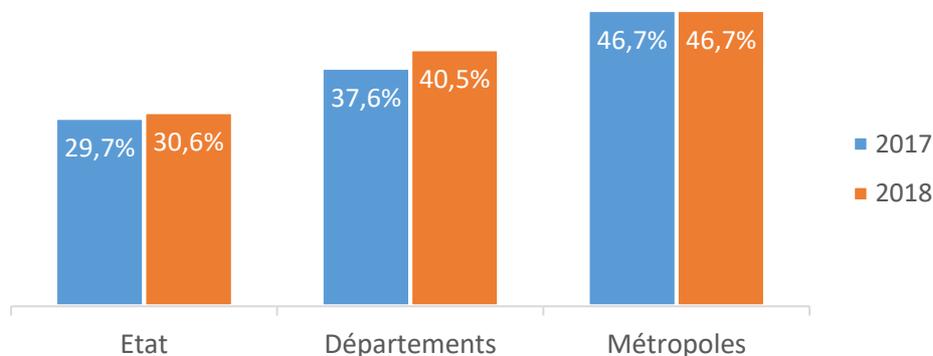


Source ONR 2019

Des ouvrages d'art à l'état inquiétant

Sur un patrimoine estimé à environ 125 000 ponts routiers appartenant soit à l'Etat, soit aux départements, soit aux métropoles sur l'ensemble du territoire, les données récoltées portent sur 63 437 d'entre eux. Selon les maîtres d'ouvrages, entre 30 et 47% des ponts français ne sont pas dans un état satisfaisant.

Graphique 3 : Part des ponts en mauvais état selon le maître d'ouvrage*



Source ONR 2019

*Voici les trois catégories pour considérer qu'un ouvrage d'art est en mauvais état :

- Ouvrage dont la structure présente des défauts nécessitant des travaux d'entretien spécialisé
- Ouvrage dont la structure est altérée et qui nécessite des travaux de réparation
- Ouvrage dont l'altération de la structure peut conduire à une réduction de la capacité portante à court terme.

Cette détérioration de l'état des ponts en France, s'observe également sur des séries plus longues.

En Conclusion

L'état général des infrastructures routières est en dégradation, lente mais continue depuis plusieurs années, en raison notamment du sous-investissement des années précédentes et d'un manque de connaissance précis des infrastructures.

L'inversion de tendance sur les dépenses d'investissements et d'entretien des réseaux devra être durable afin qu'elle puisse à terme se traduire également par un arrêt de la dégradation des réseaux et un rétablissement de leur état structurel.

|

LES ENJEUX DE LA TRANSPOSITION EUROPEENNE DES ACCORDS DE BÂLE

En 2008, la crise des subprimes a mis en évidence les faiblesses de certains secteurs bancaires internationaux. Des réformes ont depuis été engagées au niveau mondial, puis déclinées au niveau européen afin de renforcer la solidité du système financier et bancaire. En 2017, le Comité de Bâle a conclu un accord technique pour préciser de nouvelles exigences prudentielles. Celles-ci risquent d'affaiblir l'industrie financière de l'UE, d'augmenter le coût du crédit et de faire baisser les investissements. Les conséquences sur le financement des infrastructures pourraient donc être particulièrement défavorables dans l'hypothèse d'une transposition en l'état de cet accord.

L'action du Comité de Bâle dans le domaine de la régulation bancaire

Initialement dénommé « Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires », le Comité de Bâle a été créé par les gouverneurs des banques centrales des pays du G10 en 1974. Le mandat du Comité est de renforcer la régulation, la supervision et les pratiques bancaires dans le monde entier afin d'améliorer la stabilité financière. Le Comité de Bâle a donc une position particulière concernant la régulation bancaire car il détermine les lignes directrices de la majorité des réglementations bancaires, y compris au sein de l'Union européenne. Si le Comité de Bâle ne dispose d'aucun pouvoir contraignant juridiquement, les recommandations qu'il élabore sont ensuite mises en œuvre par ses membres.

Un accent sur les exigences de fonds propres des banques

Le premier accord (« Bâle I »), conclu en 1988, a constitué une étape décisive dans la régulation bancaire en imposant un rapport minimum entre les fonds propres, dont dispose une banque, et les risques qu'elle prend lorsqu'elle accorde des crédits à ses clients (risque de crédit). Ce ratio dit de solvabilité est fixé à 8% minimum. En 2008, la crise financière a mis en exergue certaines carences de la réglementation, en particulier pour faire face au risque de liquidité ou aux pertes résultant d'une crise économique majeure. L'accord publié fin 2010 (« Bâle III ») fixe de nouvelles normes plus contraignantes, sur la base d'exigences supplémentaires en fonds propres. Celles-ci visent notamment à renforcer le niveau et la qualité des fonds propres des banques, à améliorer et harmoniser la gestion du risque de liquidité (risque pour la banque de ne pas pouvoir faire face, à un moment donné, à ses engagements en mobilisant ses actifs), à diminuer le levier des banques, c'est-à-dire à limiter leur capacité d'endettement par rapport à leurs fonds propres.

En Europe, cet accord a été transposé par la directive sur les exigences de fonds propres « CRD4 » (Capital Requirements Directive) et le règlement « CRR » (Capital Requirement Regulation) applicables depuis 2014, et complété par de nouveaux textes adoptés en 2018.

L'Accord de Bâle de décembre 2017

En décembre 2017, le Comité de Bâle est parvenu à un accord pour finaliser les dernières modalités du vaste éventail de réformes engagées après la crise financière de 2008-2009. Conclu après plus d'un an de discussions, l'accord en question permet de clore le chapitre des réformes dites de « Bâle III », dont les principales mesures étaient déjà approuvées et mises en œuvre depuis 2010-2011. Ce dernier volet visait à définir certaines règles de calcul des risques présents dans les bilans des banques et surtout à réduire les disparités en la matière d'un établissement ou d'un pays à l'autre.

Selon le mandat donné par le G20, la finalisation de Bâle III a pour objectif une harmonisation mondiale des méthodes de calcul du risque, sans augmentation significative des fonds propres ni discrimination entre modèles bancaires. Pourtant, cette nouvelle réforme conduit à augmenter encore les exigences de fonds propres au regard des crédits accordés, en contradiction avec le mandat du G20. Les conséquences sont si importantes pour les banques européennes que cette finalisation de « Bâle III » est parfois appelée « Bâle IV ».

Des points de clivage importants entre les approches européenne et américaine

Selon les études d'impact du Comité de Bâle (mars 2019) et de l'Autorité bancaire européenne (août 2019), la hausse moyenne des exigences en capital est de plus de 24% pour les banques européennes (jusqu'à 28% pour les très grandes banques et environ 25% pour les banques françaises) contre 1,5 % pour les banques américaines. Cela représenterait 400 milliards d'euros additionnels que les banques devraient mobiliser pour maintenir leur niveau de solvabilité actuel. Or, les différences structurelles entre les systèmes bancaires aux États-Unis et en Europe sont très importantes, si bien que les mêmes règles ne produisent pas les mêmes effets sur les bilans des banques et le financement de l'économie sur les deux continents.

Aux États-Unis, le financement des entreprises passe majoritairement par les marchés (70%), l'intermédiation bancaire ne représentant que 30%. De plus, les banques américaines ne conservent pas les crédits à leurs bilans. Ceux-ci sont massivement vendus sur les marchés via la titrisation, notamment les crédits immobiliers. Elles conservent en revanche dans leurs bilans les crédits les plus complexes et les plus risqués qui ne peuvent pas être vendus.

En revanche, en Europe, le circuit bancaire représente encore 75% du financement de l'économie même si des alternatives se sont développées (accès aux marchés pour les grandes entreprises, assouplissement des règles d'investissement long terme pour les assureurs).

Le rôle des banques reste dès lors prépondérant dans l'Union européenne afin de financer le développement de l'économie, que ce soit pour les particuliers, les PME, les entreprises ou les États et leurs collectivités, et d'assurer une souveraineté économique et financière.

Un changement de méthode défavorable aux banques européennes

Les banques européennes ont développé des modèles internes d'évaluation des risques afin de piloter au plus près leurs engagements. Or, l'accord de décembre 2017 vise, au contraire, à faire prévaloir une méthode standard mondiale qui n'analyse plus les risques client par client mais fixe des exigences en fonction de moyennes observées au niveau mondial.

En outre, le texte introduit un lien entre cette méthode standard et les modèles internes, sous la forme d'un plancher (« floor ») c'est-à-dire un niveau de fonds propres minimum à mettre en face des risques (l'accord du 7 décembre 2017 fixe ce « floor » à 72,5%). Les modèles internes sont ainsi pénalisés dans leur appréciation réelle du risque.

Plus ce plancher est élevé, plus la contrainte sur les banques qui utilisent ces modèles est forte, obligeant les banques à augmenter leur niveau de fonds propres, sans rapport avec le niveau réel des risques, ce qui est susceptible de limiter leur capacité à financer l'économie.

Une remise en cause du modèle de financement français et européen ?

Si les banques doivent supporter une telle hausse de leurs exigences en capital, elles n'auront que deux leviers. Le premier levier est d'augmenter le niveau de leurs fonds propres : elles seraient conduites à mettre en réserve l'intégralité de leur résultat non distribué, pendant 5 ans et perdraient de facto toute capacité d'investissement supplémentaire et donc de financement de la croissance économique. Le deuxième levier est de diminuer l'exposition des banques. Dès lors, la capacité de prêts des banques serait réduite. Certains types de financement seraient particulièrement touchés, notamment le financement des infrastructures. La capacité des banques à continuer à servir leurs clients dans les meilleures conditions et à les accompagner dans la croissance de leurs activités s'en verrait altérée.

L'Autorité bancaire européenne a publié en 2019 son estimation de l'impact de l'application des nouvelles règles, qui prévoient de laisser moins de latitudes aux banques dans l'évaluation des risques de leurs portefeuilles de prêts (modèle interne) : les banques européennes risquent de faire face à un manque de fonds propres cumulés de 135,1 milliards d'euros.

Des conséquences potentiellement néfastes pour le financement des infrastructures

Une uniformisation de la réglementation aurait un effet significatif sur les banques européennes et limiterait leur capacité à financer les particuliers, les entreprises mais aussi les grands projets stratégiques, tels que les infrastructures. La réforme aurait en effet un impact fort sur la croissance : selon Copenhagen Economics¹, l'impact de l'accord réduirait la croissance européenne de 0,4%.

C'est pour cette raison que la question de la réglementation prudentielle des banques intéresse directement les autres secteurs d'activité et constitue aussi un enjeu politique majeur. La mobilisation des différents acteurs, dont la Fédération de l'industrie européenne de la construction (FIEC) et la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), concernant les orientations du Comité de Bâle traduit l'inquiétude face à un risque majeur de pénalisation de l'économie européenne.

L'impact serait important puisque les banques pourraient réduire les prêts destinés au financement de projets. La FIEC estime que 7 milliards d'euros par an pourraient être perdus (projets qui ne seraient de facto plus financés par les banques européennes) et que 50 000 à 100 000 d'emplois pourraient être impactés dans le secteur de la construction en Europe, du fait des contraintes d'exigences de fonds propres. Cette situation serait paradoxale au moment où la Commission européenne répète à l'envi son attachement à la croissance et l'investissement.

Un accord qui doit encore être transposé dans la législation européenne

Il s'agit maintenant de transposer en droit européen cet accord, vraisemblablement dans le courant du deuxième trimestre 2020. La Commission européenne a lancé une consultation ouverte à toutes les parties prenantes à la fin de l'année 2019².

L'Union européenne n'appliquera pas les règles avant la fin de 2026, en utilisant la période transitoire convenue avec les partenaires mondiaux. Le Vice-Président de la Commission européenne, Valdis Dombrovskis, a assuré que la réforme tiendra compte des « spécificités européennes » pour éviter que les exigences accrues de fonds propres n'aient un impact négatif.

La transposition ne devrait donc pas être engagée sans l'assurance du législateur européen de veiller à préserver la spécificité du modèle bancaire européen. L'enjeu est donc de conserver des conditions de concurrence équitables avec les banques américaines. Dans le cas contraire, le niveau de rentabilité des banques françaises (6,7% en 2018) se dégraderait davantage, creusant l'écart avec les banques américaines dont le niveau de rentabilité est bien supérieur (10%). Les banques de financement et

¹ <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/eu-implementation-of-the-final-basel-iii-framework>

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/finance-2019-basel-3/public-consultation_fr

d'investissement européennes ont perdu 10% de parts de marché en 10 ans dans l'Union européenne, ce qui pose la question de la maîtrise par l'UE de ses sources de financement. Plus largement, l'enjeu de la transposition est donc d'éviter une réduction de l'offre et/ou une augmentation des coûts de financement ou du risque financier pour les entreprises.

En conclusion, la transposition de l'Accord de Bâle sera déterminante. Il s'agit de prendre en compte les spécificités des instruments de financement européens, de limiter les effets néfastes de certains mécanismes (notamment l'output floor, dont le périmètre devrait être limité aux exigences de Bâle, et appliqué au niveau du groupe consolidé), d'éviter tout renforcement de la fragmentation de l'Union bancaire préjudiciable à une bonne circulation des capitaux au sein de l'Union, et de favoriser le bon développement de l'Union des marchés de capitaux.

Nicolas Gaubert
gaubertn@fntp.fr
Service Europe
01.44.13.31.06

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

Jean-Philippe DUPEYRON	Directeur adjoint Affaires Economiques
Yavuz ELVERDI	Conjoncture et prévisions
Nicolas GAUBERT	Chef du service Europe
Olivier PASQUIER	Aménagement du Territoire
Sylvain SIMEON	Collectivités locales, chantiers de France
Véronique TAVOILLOT	Secrétariat
