

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.

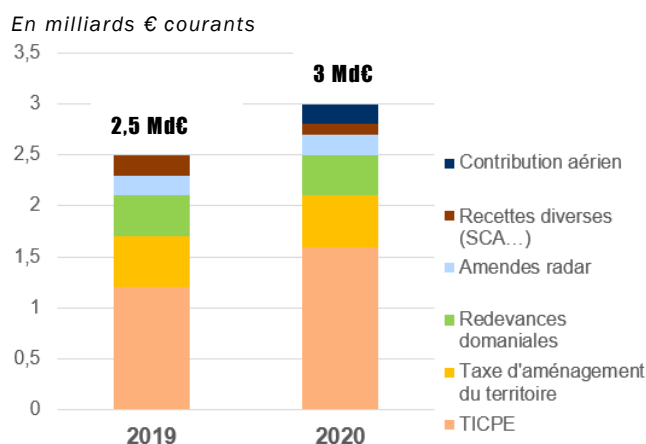
AFITF : un budget conforme à la trajectoire de la LOM pour 2020

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

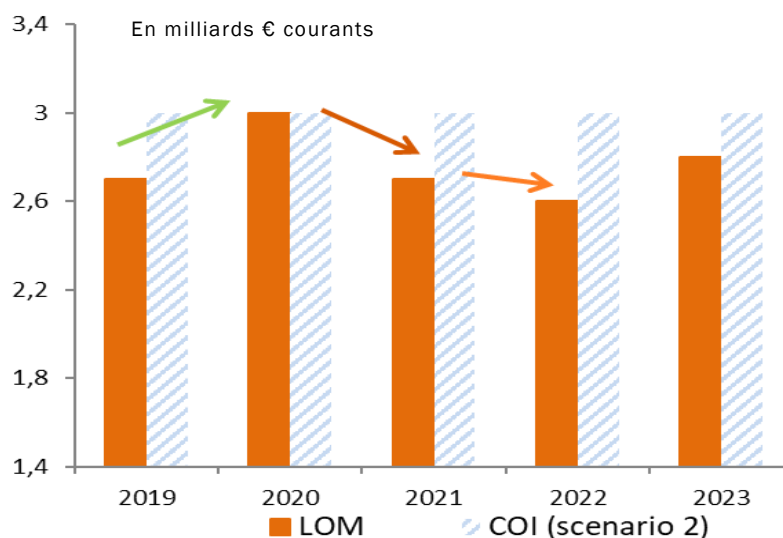
Une inexplicable rechute du budget après 2020

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.

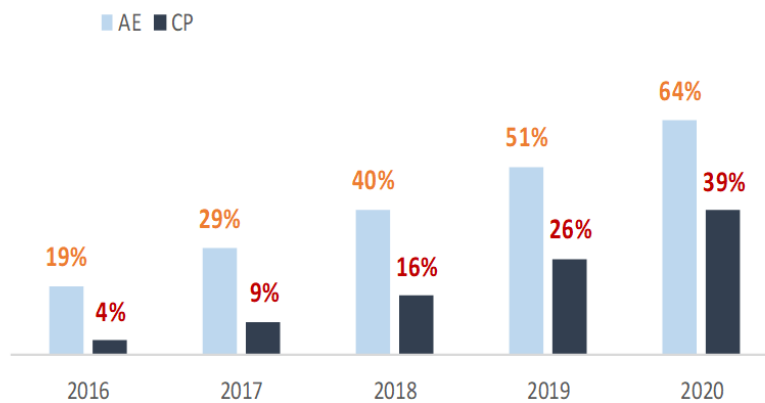
Compte-tenu de ces nouveaux éléments, il apparaît d'ores et déjà essentiel de revoir la trajectoire annoncée en y intégrant le financement de ces projets. Dans le cas contraire, le financement des « grands projets » ne pourrait se faire qu'au risque de « siphonner » les budgets annoncés pour d'autres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