



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général

Paris, le 1^{er} mars 2024

L'adjoint au secrétaire général

à

Madame la Présidente de la deuxième chambre
de la Cour des comptes

— Nos réf. : 2024030000001

Vos réf. : S2024-0120

Objet : réponse au relevé d'observations définitives relatives à l'AFIT France

Par courrier reçu le 1^{er} février 2024, vous nous avez adressé le rapport cité en objet.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la réponse du directeur général des infrastructures,
des transports et des mobilités.

Sylvain LATARGET



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le directeur général

**Direction générale des infrastructures,
des transports et des mobilités**

La Défense, le 29 février 2024

Madame Inès-Claire Mercereau
Présidente de la deuxième chambre
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris CEDEX 011

Madame la présidente,

Votre prédécesseure m'a communiqué, le 22 janvier 2024, les observations définitives de la Cour de comptes relatives à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) et m'a proposé de lui faire part de ma réponse à cette communication.

J'exerce bien volontiers, par la présente, ce droit de réponse en suivant le plan des observations définitives.

1) Concernant la programmation et le financement des infrastructures de transport, je remercie la Cour des comptes de mettre en lumière les progrès réalisés au cours des dernières années, singulièrement à la faveur de la loi d'orientation des mobilités et de la création du conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Les « *avancées importantes* » qui sont ici mises en avant doivent être mis au bénéfice des élus – parlementaires comme élus locaux – qui prennent le temps, de manière essentiellement bénévole, d'apporter leur expertise aux travaux du COI ou de l'AFITF. Elles reviennent également à l'administration qui soutient très largement les travaux de ces instances et contribue ainsi à assurer la cohérence et le suivi dans la mise en œuvre de ces travaux.

Le modèle français présente en effet la caractéristique, notamment par rapport aux modèles allemand et anglais mis en lumière par la Cour des comptes, de reposer sur plusieurs instances spécialisées aux compétences bien définies :

- le conseil d'orientation des infrastructures permet, par son expertise et son fonctionnement reposant largement sur la concertation et le consensus, de proposer au Gouvernement ou une plusieurs trajectoires pour les infrastructures ;
- sous le contrôle du Parlement, le Gouvernement arrête une trajectoire qui est mise en œuvre par l'administration, notamment la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités avec les maîtres d'ouvrages des projets ;

ecologie.gouv.fr

Tour Séquoia
92005 La Défense cedex
Tél. : 33(0)1 40 81 17 20

- L'AFITF est l'opérateur qui décline cette planification des grands projets dans son volet financier en s'assurant de l'adéquation des ressources spécifiques qui lui sont affectées à ces projets ;
- des instances spécialisées apportent à cette trajectoire et aux projets qui en découlent une expertise en matière d'évaluation socio-économique (secrétariat général pour l'investissement) et environnementale (Autorité environnementale). Ayant un champ d'expertise plus large que les seules infrastructures de transport, elles peuvent ainsi contribuer à des regards croisés entre projets relevant de différents domaines.

Ce modèle diffère de ceux de nos voisins allemands et anglais qui reposent sur des instances plus larges, qui englobent une large part des fonctions précédemment décrites. Il me semble, pour ma part, que l'originalité du modèle français permet d'avoir une vision plus large que celle des infrastructures de transport, notamment dans l'expertise socio-économique et environnementale, et que les échanges rendus nécessaires par les interfaces entre ces différentes instances sont le gage d'une meilleure solidité et cohérence de la programmation d'ensemble.

S'il est toujours possible d'améliorer le fonctionnement de chacune de ces instances comme celui de l'ensemble qu'elles constituent, il est important de rappeler que les choix en matière de mobilités resteront toujours, par nature, des choix politiques qu'il importe d'éclairer de manière toujours plus complète et plus robuste – valeur pour la collectivité, économies d'énergie et de carbone, adaptation au changement climatique, préservation de la biodiversité, aménagement du territoire, etc. – mais qui ne pourront être mécaniquement dictés par un « ordre de mérite » défini dans l'absolu.

2) Concernant l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) elle-même, je souhaite apporter les objections suivantes aux raisonnements qui conduisent la Cour des comptes à proposer la suppression de l'AFITF et la budgétisation de ses recettes et dépenses.

a) « *Un faible poids du conseil d'administration ; des pré-CA plus importants que les CA eux-mêmes* » (titres des paragraphes 2.1.1 et 2.1.2, pages 38 et 40). La Cour des comptes semble regretter le consensus qui existe dans les travaux du conseil d'administration de l'Agence. En tenant compte du rôle opérationnel de l'Agence (cf. *supra*), qui ne saurait se substituer au Parlement qui est le lieu de l'expression du débat démocratique sur le financement des infrastructures de transport, ce consensus me semble fidèlement refléter les progrès que l'AFITF a réalisés en matière de gestion, de transparence et de qualité de l'information fournie à ses membres et au Parlement.

De même, la Cour des comptes semble s'étonner que l'Etat accorde ses positions relatives aux délibérations de l'Agence, préalablement au conseil d'administration. Cette pratique, consistant à préparer le conseil d'administration en réunissant l'opérateur et les administrateurs représentant l'Etat, est pourtant la norme depuis que la circulaire 5454/SG du Premier ministre en date du 26 mars 2010 en a prévu la généralisation. Concernant l'ensemble des opérateurs, cette règle permet à l'Etat, personne morale unique, de soutenir une seule position dans les conseils d'administration où il est présent.

b) « *la question du périmètre des dépenses* » (titre du paragraphe 2.2, page 44). Le constat de la Cour des comptes s'arrête logiquement à l'année 2022, dernière année de l'exercice de la revue qu'elle a menée. Or, le périmètre des dépenses respectives du budget de l'État et de l'AFITF a, depuis, évolué dans le sens de la clarification souhaitée par la Cour des comptes.

c) « *des recettes fluctuantes et incertaines* » (titre du paragraphe 2.3, page 46). Cette affirmation recouvre deux affirmations distinctes, qu'il faut resituer dans leurs horizons temporels respectifs :

- sur la période récente, les recettes de l'agence ont en effet pâti de la conjoncture et des crises qui ont, par exemple, réduit les recettes des amendes radars, notamment en 2020 lors de la crise sanitaire. Je note néanmoins qu'elles ont retrouvé en 2023 leur niveau de 2019 ; un constat identique peut être fait pour la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

Plus fondamentalement, je rappelle que les recettes de l'agence sont constituées en premier lieu de recettes tirées des usages de la route qui ont joué, au bénéfice de l'Agence, un rôle d'« amortisseur » de ces effets de conjoncture ;

- à moyen et surtout long termes, ces ressources tirées des usages de la route sont susceptibles de diminuer voire d'être remises en cause (fin des actuelles concessions autoroutières ; réduction des consommations de carburants fossiles). Le temps qui nous sépare de ces événements – les premiers d'entre eux interviennent au début de l'année 2032 – doit donc être mis à profit pour travailler à une transition des recettes de l'agence pour en consolider le modèle de financement.

Ce constat s'applique, concernant la fraction d'accise perçue sur les carburants, à l'ensemble des affectataires de cette taxe, c'est-à-dire à l'État et aux collectivités territoriales. Il invite, plus généralement, à concevoir et mettre en œuvre une transition fiscale articulée avec la transition écologique, dans ses objectifs comme dans son calendrier.

d) « *Un instrument de contournement de la législation budgétaire* » (titre du paragraphe 2.5.2, page 55). Je souhaite ici répondre point par point à l'argument ici développé, qui pourrait laisser accroire que la création de l'AFITF ne respecte pas les règles budgétaires. En effet, contrairement à ce qui est ici écrit :

- **le Parlement dispose d'un pouvoir de contrôle sur**
 - **l'affectation des taxes à l'AFITF**, qu'il a lui-même décidée et qu'il peut modifier à chaque loi de finances ; en outre le Parlement vote chaque année le montant maximal de l'affectation de ces taxes à l'AFITF¹ ;
 - **leur utilisation** dans la mesure où elle contribue aux objectifs du programme « Infrastructures et services de transport ».

¹ À l'Article 156 dans la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, pour ce qui concerne le dernier budget voté.

En outre, la prévision de fonds de concours versés par l'AFITF au programme est répartie, dans la présentation du projet de loi de finances, par action c'est à dire avec le même niveau de détail que la ventilation des crédits budgétaires ;

- la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit explicitement la possibilité d'affecter des recettes à des dépenses, de sorte que **l'affectation des recettes fiscales à l'AFITF est, en tout point, conforme aux dispositions de la LOLF ;**
- **les versements réalisés par l'AFITF à l'État ont bien le caractère de recette non fiscale**, sauf à nier l'autonomie de gestion de l'agence. Le fait que ces versements ont pour origine des taxes affectées n'est pas un argument suffisant pour leur conférer une nature fiscale.

Retenir une telle lecture, qui n'est pas celle de la LOLF, reviendrait en effet, par exemple, à rendre impossible pour les collectivités publiques – financées majoritairement par l'impôt – le versement de fonds de concours à l'État. Cet usage du fonds de concours, qui est celui retenu de longue date, par exemple dans les volets « mobilités » des contrats de plan Etat – régions n'a, à ma connaissance, jamais été remis en cause par la Cour des comptes ;

- **l'intention de l'AFITF dans le versement de fonds de concours est parfaitement caractérisée** dans des conventions précises et détaillées, qui sont approuvées par son conseil d'administration.

La conclusion de la Cour des comptes selon laquelle « *au regard de l'ensemble des développements précédents, le statu quo [...] est peu défendable* » (page 57) apparaît donc particulièrement étonnante puisque la démonstration qui la précède ne convainc pas, du point de vue du droit budgétaire comme en fait.

De même, l'alternative présentée pour se substituer à l'AFITF est biaisée par le choix de comparer une option de budgétisation à celle de la création d'un compte d'affectation spéciale puisqu'un tel compte « *ne constitue pas le bon outil de gestion de crédits pluriannuels* » (page 58). La Cour des comptes confirme ici, dans une formulation plus neutre, un constat qu'elle a établi de longue date sur « *l'inadaptation de la formule du compte d'affectation spéciale pour financer des investissements qui s'exécutent sur plusieurs années* »².

Au final, le fait que la Cour des comptes défende le principe de l'universalité budgétaire et soutienne une position plutôt défavorable aux agences, en application de ce principe, est parfaitement compréhensible.

Néanmoins la proposition de budgétisation de l'AFITF qui en découle présente un bilan coûts / avantages très clairement défavorable par rapport à son maintien, en tenant compte de la réalité des avantages qui résulteraient de cette proposition de suppression de l'AFITF. Ces avantages se résument, en fait, à un seul élément : une plus grande application du principe de l'universalité budgétaire.

² Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2000, page 108. La Cour des comptes renouvelle, dans cette publication, cette analyse en l'appliquant au fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.

Je constate que c'est le raisonnement qui a été tenu par les Gouvernements successifs qui ont eu à se prononcer sur cette question. En maintenant, dans le total respect des règles budgétaires, cette exception au principe d'universalité budgétaire que constitue l'agence, ils ont réaffirmé leur attachement à l'identification de recettes très majoritairement carbonées pour financer, dans le long terme, le développement de mobilités aux deux tiers décarbonées, l'AFITF étant le moyen le plus efficace pour les affecter, conformément au vote du Parlement, aux projets et en vérifier la bonne utilisation.

*

Pour conclure, la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et sa pérennité s'expliquent par le temps long qui caractérise la concrétisation des projets d'infrastructures de transport. Cet enjeu de long terme justifie que soient dépassés les deux principes budgétaires suivants :

- l'annualité dans la mesure où la réalisation des infrastructures de transport se traduit par des engagements successifs de tranches fonctionnelles (étude d'avant-projet sommaire, acquisitions foncières, études d'avant-projet détaillé, travaux préparatoires, mesures compensatoires, réalisation de l'infrastructures, des aménagements connexes, etc.) avec des pas de temps bien supérieurs à l'année ; cette caractéristique rend d'autant plus nécessaire la détermination d'une trajectoire robuste des infrastructures sur une durée qui dépasse celui des programmations budgétaires ;
- l'universalité afin d'affecter, dans la durée, au financement des projets des ressources qui présentent, en outre, la caractéristique d'incarner la transition écologique en mobilisant des recettes carbonées pour financer des mobilités décarbonées.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Rodolphe Gintz



Signature
numérique de
Rodolphe GINTZ
rodolphe.gintz
Date : 2024.02.29
21:50:06 +01'00'