

L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile

PRESENTATION

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public de l'Etat créé à la suite d'une décision du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Elle est chargée d'apporter la part de l'Etat dans le financement des opérations d'infrastructures de transport, à partir des dividendes versés par les sociétés publiques d'autoroutes, de certaines taxes ou redevances, d'éventuels concours budgétaires et d'un recours à l'emprunt.

Le champ d'intervention de l'AFITF s'est rapidement accru au point qu'elle en est venue à financer l'ensemble des interventions de l'Etat dans les infrastructures de transport, non seulement ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires, mais aussi dans les transports collectifs urbains et les investissements routiers (en particulier, à partir de 2006, les investissements prévus dans les contrats de projet Etat-Régions). C'est ainsi, par exemple, qu'il n'y a plus, désormais, aucun crédit budgétaire directement affecté aux investissements routiers dans le programme « infrastructures et services de transport » de la loi de finances.

I - Une incertitude sur les ressources de l'AFITF restant à lever

L'Agence est un dispositif d'affectation de recettes à des dépenses. A l'origine, des recettes récurrentes affectées devaient couvrir ses dépenses. Telle n'est plus aujourd'hui la situation.

Privée en 2006 de sa ressource principale, les dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes à la suite de leur privatisation, l'AFITF demeurait principalement financée jusqu'à fin 2008 par « l'argent de la route » : des contributions payées par les sociétés d'autoroutes (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale), une partie du produit des amendes pour excès de vitesse et surtout une dotation de 4 Md€ provenant des recettes de la privatisation de ces sociétés. Compte tenu de l'épuisement de cette dernière dotation, les ressources pérennes de l'AFITF ne lui permettaient plus d'assurer la poursuite des actions déjà engagées, ni de lancer de nouvelles opérations prévues, en particulier, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui réclameraient un financement d'un montant annuel minimum de l'ordre de 2 à 2,5 Md€

Avant le Grenelle de l'environnement, les recettes cumulées de l'AFITF étaient en effet évaluées à 11 Md€ au 31 décembre 2012, alors que les dépenses-décaissements cumulés étaient fixés à 21,50 Md€. Dans ce cadre financier, les ressources propres de l'établissement ne couvraient donc que la moitié des dépenses annoncées sur la période qui s'achève en 2012 alors qu'entre 2005 et 2008, ses recettes avaient couvert ses dépenses (environ 7 Md€).

A l'issue de l'élaboration du budget pluriannuel 2009-2011, de la prise en compte du Grenelle de l'environnement et de divers arbitrages, le ministère chargé du budget a présenté un nouveau tableau, équilibré en dépenses et en recettes, d'un montant total réduit à 16,9 Md€ pour la période 2005-2012.

Cet équilibre est toutefois conditionné par une réduction des dépenses de l'ordre de 5 Md€ et par le versement d'une subvention du budget général de 1,2 Md€ en 2009, 1,1 Md€ en 2010 et 0,2 Md€ en 2011, le relais devant, en principe, être pris à partir de 2011 par une taxe sur les poids lourds.

L'AFITF est un organisme transparent sans réelle valeur ajoutée.

La principale technique d'intervention de l'AFITF est constituée par les conventions de financement préparées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et conclues par elle avec les maîtres d'ouvrage responsables de la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport ou avec l'Etat. Ces conventions sont au nombre d'environ 180 à la mi-2008.

Sur le plan budgétaire, la technique des conventions permet une certaine clarification dans les procédures et le suivi du financement des projets, mais elle conduit à un circuit financier surprenant. En effet, environ 65 % des ressources de l'agence proviennent d'une subvention inscrite au budget général de l'Etat et y retournent sous forme de versements de fonds de concours.

L'agence n'a pas eu recours à l'emprunt depuis sa création. En toute hypothèse, un tel mode de financement ne présenterait que peu d'intérêt : d'abord, ses recettes futures ne seront vraisemblablement pas en forte croissance ; ensuite, la dette correspondante ne serait pas distinguée de la dette des administrations publiques⁸⁹ selon les règles européennes de comptabilité nationale; enfin, l'Etat, s'il emprunte lui-même, obtiendra sur le marché des taux plus favorables.

L'Agence devient ainsi essentiellement un outil administratif qui voit circuler des crédits qui partent du budget général avant d'y retourner.

Du point de vue comptable, l'AFITF, malgré son statut d'établissement public, présente des caractéristiques telles qu'elle est considérée par la Cour, dans sa fonction de certificateur des comptes de l'Etat, comme un intermédiaire financier transparent. Il en résulte qu'elle n'est pas tenue de provisionner les engagements qu'elle a pourtant souscrits dans les conventions. Les provisions correspondantes sont retracées non pas dans son bilan, mais dans celui de l'Etat.

89) L'AFITF est rangé par Eurostat parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

II - Une Agence ne jouant aucun rôle dans la sélection des investissements

Les orientations politiques en matière d'infrastructures de transport avaient été fixées en 2003 par le comité interministériel d'aménagement du territoire. Elles l'ont été très récemment par le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

La stratégie affichée exprime une volonté croissante de report des modes de transport au détriment de la route sans que soient explicités les moyens d'infléchir les comportements pourtant contraires des agents économiques, entreprises et ménages⁹⁰.

Les enjeux financiers sont considérables, particulièrement dans une période où prospèrent des projets d'infrastructures d'un coût très élevé (plusieurs milliards, voire dizaine de milliards d'euros chacun⁹¹) et d'une rentabilité socio-économique parfois très incertaine.

Le conseil d'administration de l'AFITF, par lequel doivent être approuvées les conventions de financement, est composé de 12 membres, choisis à parts égales parmi les élus locaux et nationaux et parmi les représentants des administrations concernées. Dans la quasi-totalité des cas, il accepte les projets de conventions qui lui sont soumis, sans se prononcer sur l'opportunité économique de chaque opération.

L'AFITF aurait peut-être pu, en devenant un lieu de concertation, voire d'expertise, prendre une place dans un dispositif national renforcé d'évaluation des projets d'investissements publics préalable à la prise de décision. En fait, l'agence n'a pas cherché à pallier par ses débats le manque persistant d'évaluation sérieuse, publique et contradictoire des projets d'investissements avant leur lancement.

90) Ainsi, par exemple, les personnes interrogées pour des sondages pensent que 36,2 % des habitants de province utilisent régulièrement (au moins une fois par semaine) les trains express régionaux alors qu'ils ne sont que 2,8 % à le faire (sondages CAT Ipsos octobre 2006 et mai 2007)

91) A titre d'exemples, estimations initiales : Canal Seine Nord 4 Md€; liaison Lyon-Turin 19 Md€. Par comparaison, la valeur globale des 7 000 km d'autoroutes publiques dont la concession a été privatisée en 2006 a été estimée à 24 Md€ et leur cession a rapporté 14,8 Md€ à l'Etat.

Généralement présentée comme l'outil d'une politique de report modal volontariste au profit du rail et de la voie d'eau, l'Agence n'est pas pour autant devenue l'instance de programmation pluriannuelle que la Cour avait recommandée dans un référé de 2006. Ce rôle est dévolu aux ministères chargés de l'équipement et du budget, dont les travaux de programmation restent, encore aujourd'hui, insuffisants et incomplets.

Certes, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), qui est chargé des infrastructures de transport, dispose depuis juillet 2008, comme la Cour le recommandait depuis longtemps, d'une direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Celle-ci, compétente pour l'ensemble des modes de transports à l'exception de l'aérien, a désormais la mission et les moyens de préparer une programmation pluriannuelle hiérarchisée des infrastructures de transport.

Mais, au stade du financement des projets retenus, l'AFITF constitue, par son existence-même, un manquement au principe de l'universalité budgétaire. Ce manquement, qui n'est certes pas le premier dans le domaine des infrastructures de transport⁹², est d'autant moins justifié que l'état des finances publiques impose de choisir avec rigueur les investissements publics. Alors que l'universalité budgétaire est une condition pour une bonne allocation des ressources publiques par le gouvernement sous le contrôle du Parlement entre différents politiques publiques, l'organisation en place se fonde sur une préférence de principe pour le report modal et sur un mécanisme budgétaire qui « sanctuarise » le financement des infrastructures de transport, même si les ressources qui y sont affectées dépendent pour l'essentiel, dans la période transitoire de 2009 et 2010, d'une subvention du budget de l'Etat.

92) Une partie du financement des infrastructures de transport a ainsi depuis 1951 été successivement confié au fonds spécial d'investissement routier, au fonds spécial des grands travaux, au fonds d'aménagement de l'Ile-de-France et au fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour, en conséquence, recommande :

- *la suppression de l'AFITF en intégrant ses activités dans la nouvelle DGITM, notamment la conclusion des conventions de financement ;*
 - *la préparation par la DGITM, en liaison avec la direction du budget, d'une programmation pluriannuelle (par exemple sur 6 ans) des infrastructures de transport ;*
 - *la mise en place autour de la DGITM d'un comité des engagements (comme recommandé par la RGPP) assurant la transparence interministérielle a priori des projets financés.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

L'insertion de la Cour des comptes « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile » appelle de ma part plusieurs observations.

En premier lieu, je ne partage pas le constat de la Cour selon lequel « une incertitude sur les ressources de L'AFITF resterait à lever ».

En effet, s'il est exact qu'elle ne disposera plus de la dotation de 4 milliards d'euros prélevée sur le produit des cessions des parts de l'État dans les sociétés publiques concessionnaires d'autoroutes en 2006, l'utilisation de celle-ci étant épuisée, l'Agence dispose de recettes pérennes, qui sont d'ailleurs mentionnées dans votre projet d'insertion : il s'agit du produit des redevances domaniales des sociétés concessionnaires d'autoroutes (pour un montant de 175 M€ en 2008 qui devrait augmenter substantiellement en 2009), de la taxe d'aménagement du territoire (540 M€) et des amendes forfaitaires des radars automatiques (hors la part revenant aux collectivités territoriales et au Compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ») pour un montant évalué à 200 M€, soit un total d'environ 1 Md€ par an.

Par ailleurs, le Gouvernement a prévu l'affectation d'une nouvelle ressource pérenne à l'AFITF, au travers de l'éco-redevance pour les poids lourds qui sera mise en place à compter de 2011. La création de cette nouvelle recette affectée, prévue dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2009. Cette information était connue au moment de la rédaction du rapport de la Cour.

Ce n'est donc qu'à titre transitoire et dans l'intervalle entre la fin de l'utilisation de la dotation initiale et la mise en œuvre de cette nouvelle ressource pérenne qu'une subvention du budget général (1 200 M€ en 2009) sera nécessaire pour couvrir les dépenses de l'AFITF. Ces modalités de financement assurent l'équilibre des recettes et des dépenses de l'Agence qui ne se trouve donc pas dans une situation d'impasse budgétaire.

Vous relevez par ailleurs que l'AFITF est un organisme transparent du point de vue comptable - ce que je ne conteste pas - et serait de ce fait essentiellement un « outil administratif » « sans réelle valeur ajoutée ». Je ne partage pas cette analyse. L'AFITF accomplit un travail important de suivi, d'analyse et de synthèse, que vous relevez d'ailleurs, qui consiste à formaliser le financement des projets d'infrastructures et à mettre au point les conventions relatives à chacune des opérations, ceci dans la plus grande clarté entre les acteurs et de façon partagée avec les élus qui sont membres

du conseil d'administration de l'Agence. C'est un des apports importants de l'Agence.

Dans le dernier chapitre du projet d'insertion, vous déplorez que l'Agence « ne joue aucun rôle dans la sélection des investissements ». Je confirme que l'Agence n'a pas de responsabilité en ce domaine. Ce choix me paraît justifié dans la mesure où il n'est pas souhaitable que l'Etat se dessaisisse de ses compétences en matière d'expertise des projets d'infrastructures et de choix des investissements. Dans ce cadre, la présentation des projets qui est effectuée à l'appui de la proposition de projets de convention est nécessairement synthétique, pour en permettre la lisibilité par les membres du conseil d'administration. Les dossiers complets n'en sont pas moins communicables aux élus.

Je pense en revanche que l'Agence peut jouer un rôle accru en matière de programmation pluriannuelle et d'analyse des flux financiers nécessaires.

Comme vous le rappelez au début du chapitre III de votre projet, le Gouvernement a d'ailleurs effectué un pas dans le sens d'une telle programmation, dès lors que le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement comporte un volet transport qui arrête les principaux projets envisagés dans les domaines ferroviaire et fluvial et fixe des objectifs chiffrés pour le développement des transports collectifs pour lesquels la part de financement de l'Etat est prise en charge par l'AFITF.

Ce projet de loi prévoit également la réalisation d'un schéma national des infrastructures de transports qui fixera des orientations de l'Etat en matière d'entretien, de réduction des impacts environnementaux, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, ainsi qu'en matière d'aides apportées aux collectivités locales pour le développement de leurs propres réseaux. Ce schéma a vocation à servir de référence à l'Etat et aux collectivités locales pour harmoniser les programmations respectives de leurs investissements en infrastructures de transport, et devrait être révisé tous les cinq ans.

Le projet d'insertion souligne, à juste titre, que les enjeux financiers sont considérables et estime que les projets d'infrastructure sont « d'une rentabilité socio-économique parfois très incertaine ».

Cette appréciation me paraît contestable. Les évaluations socio-économiques des projets, réalisées par le maître d'ouvrage, sont conduites au fur et à mesure des différentes procédures publiques (débat public, enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, concertation, consultation...) de manière transparente, sous le regard critique des associations, des élus, des populations et sous le contrôle des services de l'Etat impliqués lorsqu'il s'agit des ses établissements publics. Ainsi, lors des débats publics, la Commission nationale du débat public peut solliciter des contre-expertises des études

réalisées par le maître d'ouvrage. Par exemple, lors du débat public relatif à la ligne nouvelle Bordeaux-Espagne, les projections de trafics de Réseau ferré de France ont fait l'objet d'une analyse par des bureaux d'études indépendants qui ont conclu au caractère réaliste de ces prévisions.

Par ailleurs, l'élaboration du schéma national des infrastructures de transports sera l'occasion d'apprécier l'intérêt pour la collectivité des différents projets. A cet effet, cette analyse s'appuiera sur les données socio-économiques des projets, ainsi que sur des critères complémentaires, notamment environnementaux, permettant d'intégrer pleinement les enjeux du développement durable, et de l'aménagement du territoire, au-delà des seuls facteurs économiques.

Pour conclure, je relève avec satisfaction que votre projet d'insertion salue la mise en place, que j'ai décidée dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale du ministère, d'une direction générale des infrastructures, des transports et de la mer. A côté de l'AFITF, qui regroupe les crédits d'investissement d'infrastructures de tous modes, cette direction générale a pour mission de préparer et proposer les arbitrages et les programmations relatives à l'ensemble des modes de transport à partir de travaux beaucoup plus intégrés qu'auparavant.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

En réponse à l'insertion de la Cour des comptes « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile », je signalerais plus particulièrement trois points.

1. Le constat de la Cour selon lequel l'AFITF serait dans une « impasse financière » est antérieur aux arbitrages sur lesquels a été construit le budget pluriannuel 2009-2011. Il conviendrait d'en réactualiser en conséquence l'analyse.

2. La création d'une agence de financement relève d'une décision délibérément assumée par le Gouvernement en 2005. Sa suppression, son maintien ou un élargissement de ses compétences sont autant de pistes qui peuvent être étudiées pour l'avenir. Sur ce point, le secrétaire d'Etat aux transports vient d'engager la réflexion.

3. Je partage entièrement la recommandation de la Cour sur la nécessité de disposer de programmations pluriannuelles et des évaluations des projets associées. Sans préjuger de la réflexion qui s'engage, la composition actuelle du conseil d'administration de l'AFITF se prête mal à l'exercice de cette mission.

L'AFITF a été créée à la suite du comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) de décembre 2003 pour apporter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures de transport.

Malgré l'évolution importante de son périmètre d'intervention – qui a plus que doublé par rapport à l'ambition initiale du CIADT, l'AFITF a su rester réactive en se concentrant sur son rôle originel d'agence de financement.

*

La construction du budget pluriannuel 2009-2011 apporte à l'Agence une visibilité qu'elle n'a jamais eue jusqu'à présent, aussi bien sur ses recettes que sur ses dépenses.

Naturellement, les perspectives financières de l'Agence ont été profondément modifiées par rapport à ce qui pouvait être anticipé au moment du CIADT de 2003. Néanmoins, la décision d'instaurer une taxe pour l'usage professionnel du réseau routier non concédé, traduite dans le projet de loi de finances pour 2009, et la décision de mobiliser d'autres ressources issues du secteur routier (augmentation de la redevance domaniale et mise en place de surpéages dans les zones montagneuses) vont permettre à l'Agence d'honorer les engagements déjà pris ainsi que ceux résultant du Grenelle de l'environnement.

Dans l'attente de la mobilisation effective de ces nouvelles recettes, le Gouvernement propose un effort budgétaire conséquent en prévoyant une subvention budgétaire d'un montant total de 2,5 Md€ sur la période 2009-2011.

Le tableau suivant présente l'équilibre pluriannuel (2005-2012) de l'AFITF en comparant les estimations qui peuvent être faites aujourd'hui avec celles du CIADT de décembre 2003.

<i>Recettes cumulées sur la période</i>			<i>Dépenses cumulées sur la période</i>		
<i>2005-2012 (Md€)</i>	<i>(a)</i>	<i>(b)</i>	<i>2005-2012 (Md€)</i>	<i>(a)</i>	<i>(b)</i>
<i>Recettes récurrentes sur 2006-2012</i>	1,40	7,39	<i>CIADT fin 2003</i>	7,50	6,18
<i>Dividendes sociétés d'autoroutes</i>	4		<i>Mesures de périmètre (hors CIADT)</i>		2,02
<i>Subvention budgétaire</i>			<i>CPER routiers</i>		
<i>2006</i>		0,06	<i>engagés avant 2006</i>		2,40
<i>2009</i>		1,2	<i>engagés après 2007</i>		0,9
<i>2010</i>		1,1			
<i>2011</i>		0,2	<i>Transport publics</i>		0,88
<i>Cession des sociétés d'autoroutes</i>		4	<i>Matériel roulant SNCF Île de France</i>		0,28
<i>Taxe poids lourds</i>	1,8	1,76	<i>CPER 2007-2013</i>		2,55
<i>Nouvelles recettes</i>		0,71	<i>PDMI 2007-2013</i>		1,38
<i>Recettes de 2005</i>		0,49	<i>Téléphonie ferroviaire</i>		0,3
TOTAL (Md€)	7,2	16,9	TOTAL (Md€)	7,5	16,9

(a) CIADT de décembre 2003

(b) programmation 2009-2011 du Gouvernement avec une hypothèse de reconduction en 2012 des recettes et des dépenses 2011 pour permettre une comparaison sur une échelle de temps identique.

Cette programmation n'intègre pas les effets du plan de relance de l'économie (qui ne modifiera pas l'équilibre recettes / dépenses mais en augmentera le total).

*

Les jugements de transparence et d'absence de valeur ajoutée apportés par la Cour sur le fonctionnement de l'Agence méritent en second lieu d'être nuancés.

Le choix de confier à l'AFITF une mission purement financière à l'exclusion de toute autre fonction (contrôle des entreprises publiques du

secteur des transports, maîtrise d'ouvrage, évaluation des projets, montage de partenariats publics – privés) est pleinement assumé par l'État.

Néanmoins, la création de l'Agence permet de concentrer en un lieu unique l'ensemble du financement des infrastructures de transports en associant le Parlement et en lui rendant compte, annuellement, de l'utilisation des moyens.

Si le terme de « transparence » mis en avant par la Cour des comptes pour qualifier le fonctionnement de l'Agence peut être repris à son compte par le Gouvernement, c'est évidemment dans son acception la plus objective.

*

La Cour des comptes demande enfin au Gouvernement de mieux évaluer les projets et d'établir une programmation pluriannuelle des projets d'infrastructures de transports financés par l'Agence.

Il est vrai qu'il existe une marge de progression sur l'évaluation ainsi que le secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique vient récemment de le diagnostiquer dans son rapport : un cadre de décision unique et simplifié, des outils et procédures permettant de tenir compte des besoins d'information des décideurs et du public et l'inscription des projets d'investissement dans un cadre de décision pluriannuel constituent des marges d'amélioration nécessaires de nos procédures et outils d'analyse⁹³. Les recommandations formulées dans ce rapport méritent d'être mises en œuvre conformément aux orientations du Grenelle de l'environnement qui nous invitent à plus de transparence dans nos méthodes d'évaluation.

Il en va de même pour l'établissement de perspectives financières pluriannuelles même si un travail important a été effectué, préalablement à la détermination du budget pluriannuel 2009-2011, pour déterminer l'équilibre entre dépenses et recettes de l'Agence sur cette période et donner des perspectives sur les années suivantes.

*

Les perspectives claires données par le Gouvernement sur le financement de l'AFITF permettront au Gouvernement, comme le suggère la Cour des comptes, de se concentrer sur les questions prioritaires suivantes : la programmation des dépenses en infrastructures de transports et la détermination du niveau optimal en infrastructures, l'arbitrage entre création de nouveaux projets et la nécessité d'entretenir le patrimoine existant, la traduction dans nos méthodes d'évaluation des objectifs du Grenelle de l'environnement, le choix des projets et la maîtrise de l'avancement des différentes phases du « vivier » des projets.

93) Évaluation des grands projets publics : diagnostics et propositions (novembre 2008)

Une meilleure programmation et évaluation de nos investissements en infrastructures de transports ainsi que la capacité à mobiliser les ressources nouvelles prévues par le Gouvernement sont des éléments déterminants pour le futur de l'Agence de financement des infrastructures de transports.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE
L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE
TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)**

L'insertion de la Cour des comptes « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile » appelle de ma part les observations suivantes.

Je retiens que la Cour envisage de recommander la suppression de l'AFITF principalement pour les motifs suivants :

- 1. Une incertitude sur les ressources de L'AFITF resterait à lever.*
- 2. Son activité financière obéirait à un circuit financier « surprenant » dans la mesure où 65 % des ressources qu'elle reçoit de l'Etat pour remplir ses missions sont reversées à l'Etat sous forme de fonds de concours.*
- 3. Le conseil d'administration de l'Agence ne procéderait pas à l'évaluation sérieuse des projets d'infrastructures dont le financement lui est soumis.*
- 4. L'Agence ne participerait pas à la programmation des projets qu'elle cofinance.*
- 5. L'Agence constituerait un manquement au principe d'universalité budgétaire, qui serait la condition de la bonne allocation des ressources publiques de l'Etat.*

Avant de répondre directement à ces arguments, j'aimerais rappeler ce que la Cour sait déjà parfaitement, mais qui me paraît essentiel dans cette analyse, à savoir que l'AFITF, telle qu'elle se présente aujourd'hui après bientôt quatre exercices budgétaires d'activité, est le fruit d'une histoire administrative qui remonte au moins au début des années 1950. En effet, l'AFITF a connu des prédécesseurs institutionnels - le Fonds spécial d'investissement routier, le Fonds spécial de grands travaux, le Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France et le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables -, qui, à différentes époques, furent créés pour répondre à la nécessité de cantonner des fonds publics dédiés aux infrastructures de transport.

L'expérience administrative nous enseigne ainsi qu'à chaque fois qu'un de ces outils budgétaires fut supprimé, il a fallu en reconstituer un autre quelques années plus tard.

Je propose donc de tenir compte des leçons de l'histoire pour ne pas répéter les erreurs du passé.

D'autant plus que les besoins en infrastructures de transport restent très importants dans notre pays, qu'il s'agisse de celles à fonction interurbaine ou de celles à vocation urbaine ou périurbaine.

Ne plus sanctuariser les dépenses d'infrastructures de transport dans un véhicule budgétaire particulier présenterait donc des risques connus dans la mesure où, on le sait, le budget de l'Etat a traditionnellement du mal à préserver ses dépenses d'investissement, qui sont parfois victimes des bouclages budgétaires annuels ou des contraintes d'exécution de la dépense.

Sur l'incertitude sur les ressources de L'AFTIF :

Je ne partage pas le point de vue de la Cour à cet égard. S'il est vrai que la dotation exceptionnelle de 4 milliards d'euros affectée à l'Agence fin 2005 sera entièrement consommée fin 2008, le Gouvernement a annoncé une hausse substantielle des ressources de l'établissement ces prochaines années pour lui permettre de faire face financièrement aux engagements de grands projets pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ainsi, sur la période 2009 - 2013, c'est une enveloppe de ressources de 13,8 milliards d'euros qui est décidée pour l'Agence.

Sur le circuit financier « surprenant » :

Le fait que l'AFITF verse actuellement les deux-tiers de son budget à l'Etat sous forme de fonds de concours ne me paraît pas de nature à caractériser comme surprenant le circuit financier de l'AFITF. En effet, ce taux résulte des modalités actuelles d'organisation administrative et comptable intéressant l'AFITF par lesquelles il a été décidé que l'AFITF ne verserait pas directement aux maîtres d'ouvrage les subventions de l'Etat prévues par les contrats de plan ou de projets Etat - Région mais les verserait à l'Etat qui opérerait la distribution. S'organiser différemment pour verser moins de fonds de concours à l'Etat serait possible mais obligerait l'Agence à disposer de moyens en personnels beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui, qui pourraient faire double-emploi avec ceux des administrations centrales ou des services déconcentrés de l'Etat.

Sur l'absence d'évaluation des projets par le conseil d'administration :

Sur l'absence de participation à la programmation des projets financés :

Je rappelle que l'AFITF est un opérateur de l'Etat qui a été créé fin 2004 pour exécuter une mission de financement de projets d'infrastructures de transport décidés de longue date. Remettre en cause brutalement l'avancement de ces projets, le plus souvent engagés depuis longtemps, au motif supposé de l'absence d'évaluation, aurait sans doute engendré plus de difficultés que cela n'aurait apporté de remèdes.

Les priorités de l'AFITF durant ces quatre dernières années ont été de ne pas gêner le Gouvernement dans la conduite de ses projets d'infrastructures en remplissant correctement la mission d'exécution financière qui lui avait été confiée.

Pour l'avenir, dans la mesure où le Gouvernement ne paraît pas souhaiter la remise en cause de l'existence de l'Agence, comme les débats récents au Parlement le montrent, il semble que les modalités actuelles de prise de décision de son conseil d'administration consistant à faire confiance a priori à l'administration de tutelle quant à l'intérêt et à la justification des demandes présentées de financement de projet, ont désormais atteint leurs limites et qu'il convient d'envisager une réforme des missions, attributions et moyens administratifs et d'études de l'Agence (cf. infra).

Sur le manquement au principe d'universalité budgétaire :

Les infrastructures de transport (et leur développement) ont pour quadruple caractéristique (1) d'être très coûteuses, (2) d'être indispensables à la croissance économique durable si elles sont correctement conçues et évaluées, (3) de devoir être entièrement achevées pour pouvoir être mises en service (et donc de ne pouvoir souffrir de réductions budgétaires contrairement à d'autres investissements publics lourds qui peuvent répondre à une fonctionnalité même si leur programme doit être réduit), et (4) d'obéir désormais à une logique de contractualisation partenariale par laquelle l'Etat engage sa parole financière sur de longues années vis-à-vis de collectivités locales ou d'acteurs privés et se doit de la tenir, évidemment.

Ces quatre raisons justifient, à mon sens, pleinement l'exception au principe d'universalité budgétaire pour le financement par l'Etat des infrastructures de transport, sous réserve que le cadre des ressources financières allouées à l'instrument budgétaire qui met en œuvre cette exception soit pérenne.

En ce sens, les décisions du Gouvernement de créer une éco-redevance sur la circulation routière des poids lourds sur le réseau routier actuellement gratuit et d'affecter le produit de cette ressource à l'AFITF me paraît aller dans le bon sens.

De même, me semble également aller vers une orientation très souhaitable et de nature à répondre favorablement aux inquiétudes quant à l'avenir et à l'intérêt de l'AFITF, l'article 9.III du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adopté à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale le 21 octobre dernier, selon lequel : L'Etat met à l'étude la possibilité de créer un fonds de capitalisation, regroupant des actifs et des participations de l'Etat dans le capital des sociétés dont il est actionnaire, qui pourrait, le cas échéant, être géré dans le cadre des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Le capital de ce fonds serait ouvert à des investisseurs institutionnels et à des collectivités territoriales.
