

Paris le 10 AOUT 2016

Le Premier Ministre

1 2 0 4 / 1 6 / SG

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Objet : Référé relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2009 à 2015.

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion de l'AFITF pour les exercices 2009 à 2015. Par lettre du 10 juin 2016, vous appelez mon attention en référé sur les observations formulées par la Cour relatives à la gestion de cette agence.

1. Le rôle de l'AFITF

Depuis dix ans, l'AFITF a réussi à s'imposer comme une véritable instance de décision qui permet d'associer les représentants élus et les représentants du Gouvernement. L'Agence a accompagné la réalisation de nombreux projets d'infrastructures de transport dans notre pays, en s'appuyant notamment sur un socle stable de ressources constitué par des recettes en provenance de la route (taxe d'aménagement du territoire, redevance domaniale et amendes radars). La pérennisation de l'affectation d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à l'AFITF a permis de compenser la suppression des ressources issues de l'écotaxe poids lourds, traduisant l'engagement du Gouvernement pour le financement des infrastructures de transport dans un contexte budgétaire contraint.

L'AFITF s'est ainsi affirmée comme un outil permettant de concentrer en un lieu unique l'ensemble du financement des infrastructures de transport en France mais c'est aussi un lieu de débats et de partage entre l'État et les représentants des collectivités locales sur la politique des transports qui fait partie désormais du paysage institutionnel français. Il ne constitue pas une exception française dans la mesure où des établissements similaires existent dans d'autres pays européens.

2. Les relations entre l'AFITF et l'État

Le rôle de l'AFITF est bien de concourir, dans le respect des objectifs du développement durable et selon les orientations du Gouvernement, au financement de projets d'investissement. La décision de lancement de ces projets appartient à l'État ainsi qu'aux collectivités concernées en cas de cofinancement. Les représentants de l'État au sein du conseil d'administration de l'AFITF agissent sous mandat du Gouvernement et portent les positions issues d'arbitrages interministériels. La sélection des projets, en fonction de leur utilité et de leur rentabilité socio-économique, ne relève donc pas de l'AFITF.

Il ne me paraît pas souhaitable que l'État se dessaisisse de ses prérogatives en matière d'expertise des projets d'infrastructures et de choix des investissements, d'autant plus qu'elles ont été renforcées par l'attribution par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 au Commissariat général à l'investissement d'une mission de contre-expertise des évaluations socio-économiques des projets les plus importants.

Dans cette analyse du rôle de services de l'État, et notamment de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), il convient également de bien différencier la mission de tutelle de l'AFITF qu'exerce cette direction de sa responsabilité de maître d'ouvrage du réseau routier national, ces deux missions étant portées par des services différents. D'une part, la DGITM en tant que tutelle s'assure avec la direction du budget du ministère des finances et des comptes publics de la cohérence des actes de gestion de l'établissement, conformément aux grandes orientations du Gouvernement en matière d'infrastructures de transport, au sein de la sous-direction du budget, du contrôle de gestion et des services (BCS). D'autre part, la DGITM en tant qu'opérateur et gestionnaire du réseau routier exerce son activité au sein de la sous-direction de l'aménagement et du réseau routier national (ARN) qui agit en tant que maître d'ouvrage bénéficiaire des financements de l'établissement, comme d'autres gestionnaires d'infrastructures, par exemple SNCF Réseau ou Voies navigables de France.

3. Le contrôle et l'information du Parlement

Depuis dix ans, la qualité de l'information donnée au Parlement a été grandement améliorée. Le pouvoir législatif vote les plafonds des taxes affectées à l'AFITF dans le cadre des lois de finances, ce qui fixe le cadrage des dépenses annuelles de l'AFITF. Les documents annexés à la loi de finances sont de plus en plus complets et les opérations financées, les programmes nouveaux et l'évolution des restes à payer font désormais partie intégrante des projets annuels de performance. Par ailleurs, l'AFITF établit annuellement à l'intention du Parlement un rapport d'activité détaillé et met en ligne sur son site internet les budgets, bilans d'exécution et rapports de gestion de l'établissement. Enfin, l'AFITF est auditionnée chaque année dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances, par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

4. L'application des règles budgétaires

La Cour estime que « *l'AFITF est un moyen de s'affranchir des principes du droit budgétaire* » et que « *les relations financières ainsi organisées entre l'État et l'AFITF contournent le principe budgétaire d'unité du budget de l'État et la règle de non-affectation des recettes aux dépenses* ».

Je tiens à souligner que l'affectation de ressources de l'État à l'AFITF s'inscrit pleinement dans le cadre prévu par l'article 2 de la LOLF selon lequel « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui* ». L'AFITF constitue bien un tiers, en l'occurrence un établissement public et disposant, dès lors, d'une autonomie administrative et financière. Son rôle de financement des infrastructures de transport, défini par l'article R1512-12 du code des transports, relève bien d'une mission de service public, ce qui est confirmé par son statut d'établissement public administratif. Le mode de fonctionnement de l'AFITF, qui repose sur l'affectation de ressources publiques pour le financement d'infrastructures de transport, est ainsi conforme au principe d'universalité budgétaire tel que défini par la LOLF.

Le versement de fonds de concours à l'État par l'AFITF n'est pas une manière pour l'État de s'affranchir des règles de plafonnement des crédits de reports. L'AFITF ne disposant pas de rôle opérationnel, elle n'a donc pas vocation à passer les contrats avec les entreprises et à les exécuter. Si cette disposition permet formellement des reports de crédits au sein du budget des transports de la DGITM au-delà de 3 % des crédits initiaux du programme, elle ne remet pas en cause le respect de la norme de dépense qui reste contrôlé dans le cadre des mesures de gestion qui s'imposent aux ministres.

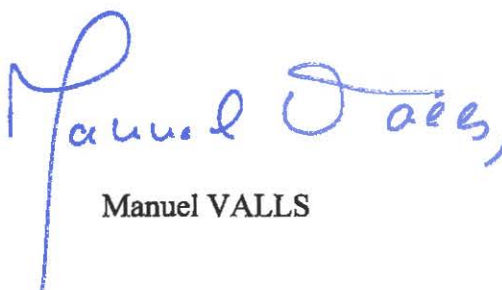
5. La situation financière de l'AFITF

Vous relevez par ailleurs que les engagements financiers pris par l'AFITF ne tiennent pas compte des conséquences en termes de besoins futurs de paiement et qu'ils conduisent à alimenter le volume des restes à payer. Ce constat mériterait d'être nuancé au regard des évolutions intervenues dernièrement. Depuis 2014, les restes à payer de l'AFITF ont fortement diminué, notamment par une maîtrise du volume des autorisations d'engagement, inférieur au volume des crédits de paiement sur trois exercices consécutifs. D'autre part en 2015, la trajectoire financière de l'AFITF a donné lieu à un examen et à un débat au sein du conseil d'administration, qui devrait être reconduit et actualisé fin 2016 (cette mesure rejoignant en partie votre seconde orientation).

L'analyse du niveau des restes à payer de 11,86 Md€ constatés à fin 2015 menée par la Cour est par ailleurs à relativiser puisqu'elle inclut plus de 6 Md€ pris au titre de contrats de partenariat qui ont vocation à être décaissés par l'AFITF sur le long terme (jusqu'en 2037 pour le contournement Nîmes-Montpellier par exemple). En effet, les restes à payer induits par les contrats de partenariat public-privé n'ont pas vocation à être résorbés rapidement dans la mesure où les chroniques de paiement correspondantes s'étendent sur des durées supérieures à huit ans.

Au total, les interrogations de la Cour sur la soutenabilité budgétaire de l'Agence sont bien entendu légitimes mais les chiffrages avancés dans le cadre du présent référé méritent d'être fortement nuancés. D'un point de vue technique, le travail réalisé par la Cour relève surtout d'une approche statistique et s'appuie principalement sur des échéanciers théoriques.

L'AFITF, onze ans après sa création, a développé une expertise reconnue de connaissance et de synthèse des projets d'infrastructure de transports ainsi que de leur financement. Elle permet d'assurer une parfaite information sur la trajectoire de financement des infrastructures de transport du pays et d'éclairer les orientations du Gouvernement en termes de mise en œuvre de ses priorités d'investissement, de rythme de financement en cohérence avec les conditions de réalisation des projets et de propositions de ressources dans le cadre des lois de finances.



Manuel VALLS