

n° 006563-01

février 2009

**Mission de réflexion et de propositions d'évolution
des missions et des principes de gouvernance
et de prise de décision de l'Agence de Financement
des Infrastructures de Transports en France (AFITF)**

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CGEDD
N° 1006563-01

**Mission de réflexion et de propositions d'évolution des missions
et des principes de gouvernance et de prise de décision
de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France**

**Rapport
établi par
Claude GRESSIER
Président de la section
Economie, Transports, Réseaux**

Février 2009



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Conseil général de l'Environnement
et du Développement Durable*

Paris, le 16 février 2009

*Le Vice-Président
Claude MARTINAND*

**Le Vice Président
du Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

pour

**Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'écologie, de l'énergie,
du développement durable
et de l'aménagement du Territoire**

**Monsieur le Secrétaire d'Etat
chargé des transports**

Objet : Mission de réflexion et de propositions d'évolution des missions et des principes de gouvernance et de prise de décision de l'AFITF

Par lettre du 2 décembre 2008, le Ministre d'Etat, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et le Secrétaire d'Etat chargé des transports, ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de mener une réflexion sur les conditions actuelles d'intervention de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports en France (AFITF) et de faire des propositions d'évolution de ses missions et en particulier d'étudier les possibilités d'inscrire l'action de l'agence dans une perspective pluriannuelle, les éventuelles évolutions de la composition et du fonctionnement du Conseil d'administration, les modalités selon lesquelles l'agence pourrait être associée aux négociations des plans de financement des grandes opérations ainsi que le rôle qu'elle pourrait jouer dans la programmation et l'évaluation des projets.

Il se trouve que dans le cadre de la discussion du projet de loi « Grenelle » divers amendements ont été déposés sur l'évolution des missions de l'AFITF et certains ont été votés qui concernent notamment le rôle que pourrait jouer l'AFITF dans les modalités de financement des projets.

Parallèlement, la Cour des Comptes a, dans son rapport public 2009, consacré un chapitre à l'AFITF dont elle préconise la suppression.

Il est intéressant de noter que la Cour préconise cette suppression moins parce que l'existence même de l'agence et de ses ressources affectées contrevient au principe de l'universalité budgétaire, que parce que les ressources propres de l'agence sont désormais loin d'être suffisantes, et aussi parce que l'AFITF n'a jusqu'ici joué aucun rôle ni dans l'évaluation des projets, ni dans la programmation pluriannuelle des investissements.

Le rapport constate d'abord que, vu la durée des études, des procédures et de la réalisation des travaux des infrastructures de transports, de nombreux Gouvernements ont cherché à éviter que les financements de ces infrastructures soient soumis aux aléas des budgets annuels.

Le rapport constate également que l'existence même de l'AFITF avec un Conseil d'administration de haut niveau a introduit de la clarté dans la gestion des projets d'infrastructures de transports.

Il préconise donc le maintien de l'AFITF mais avec des prérogatives élargies pour répondre aux demandes justifiées de la Cour des Comptes. Les évaluations des grands projets d'infrastructures faites par les maîtres d'ouvrage et expertisées, soit par une agence interministérielle à créer, soit par une commission spéciale du CGEDD, devraient donc être présentées au Conseil d'administration de l'AFITF.

Le Gouvernement devrait indiquer à l'AFITF quels sont les grands projets d'infrastructures de transport à engager dans les 5 années suivantes, cette programmation pouvant être glissante année après année. Le Conseil d'administration de l'AFITF pourrait en débattre et proposer un ordre de réalisation et un échéancier pour chaque projet.

Le Ministre chargé des Transports devrait nommer, pour chaque grand projet, un chef de projet membre du CGEDD ou de la DGITM qui serait distinct du maître d'ouvrage et aurait la charge de s'assurer du bon avancement des études et des procédures. Il serait chargé aussi de la négociation du tour de table financier. Il rendrait compte périodiquement au Ministre et au Conseil d'administration de l'AFITF en attirant l'attention sur les difficultés éventuelles.

Le rapport propose également que le Conseil d'administration de l'AFITF puisse réfléchir aux nouvelles modalités de financement des grandes infrastructures de transport en tenant compte des conséquences durables qu'aura la crise financière actuelle et faire des propositions au Gouvernement notamment en ce qui concerne la création éventuelle d'un fonds d'investissement.

Il est également proposé que, pour chaque grand projet, le Conseil d'administration de l'AFITF débattre des diverses modalités de financement envisagées (maîtrise d'ouvrage publique, contrat de partenariat, délégation de service public) et remette un avis au Gouvernement.

En ce qui concerne la gouvernance de l'AFITF, le rapport propose d'élargir à 16 membres le Conseil d'administration en maintenant la parité entre les représentants de l'Etat et les autres membres et en incluant des personnes ayant une compétence économique et financière.

Mais il est indispensable pour la crédibilité de l'AFITF que cette agence dispose de ressources propres pérennes lui permettant de financer la part de l'Etat dans les investissements de transport. L'écotaxe payée par les poids lourds sur le réseau national non concédé devrait rapporter 700 à 800 millions d'euros par an à compter de 2012 et la mise en oeuvre de la future directive Eurovignette 3 devrait rapporter également 700 à 800 millions d'euros à compter de 2014 par exemple. A cette échéance, les ressources de l'AFITF seraient donc suffisantes. Mais il faut faire la soudure d'ici là et le rapport propose deux solutions alternatives.

En conclusion, l'existence même de l'AFITF dotée de ressources propres et d'un Conseil d'administration de haut niveau devrait permettre une bien meilleure gestion des investissements d'infrastructures de transports.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

SIGNE

Claude MARTINAND

DESTINATAIRES

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	1 ex
- le directeur du Cabinet	3 ex
- le secrétaire d'Etat chargé des transports	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer	3 ex
- le directeur des infrastructures de transport	3 ex
- le vice-président du CGEDD	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGEDD	7 ex
- la secrétaire de la 2ème section du CGEDD	2 ex
- archives CGEDD	1 ex

PLAN

Introduction

Principales recommandations

I – La « saga » des Fonds

II – La création de l'AFITF

III – Le grand écart de 2005 : Disparition des ressources pérennes de l'AFITF, Elargissement de ses missions

IV – L'AFITF en 2009 : Eloges, Critiques

V – Les missions à assurer pour l'évaluation, la programmation et le financement des infrastructures de transport

VI – Les missions à assurer plaident pour l'existence de l'AFITF avec des prérogatives renforcées de contrôle et de conseil tout en laissant à l'Etat son pouvoir de décision

VII – Quelles ressources propres pour l'AFITF ?

VIII – Le rôle de l'AFITF dans la problématique du financement des grandes infrastructures de transport

IX – La gouvernance et le fonctionnement de l'AFITF

Conclusion

Annexe I : Lettre de mission

Annexe II : Liste des personnes rencontrées

INTRODUCTION

Par lettre du 2 décembre 2008, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, et le Secrétaire d'Etat chargé des Transports, ont demandé au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable de mener une réflexion sur les conditions actuelles d'intervention de l'AFITF et de faire des propositions d'évolution de ces missions et en particulier d'étudier les possibilités d'inscrire l'action de l'agence dans une perspective pluriannuelle, les éventuelles évolutions de la composition et du fonctionnement du Conseil d'administration, les modalités selon lesquelles l'agence pourrait être associée aux négociations des plans de financement des grandes opérations ainsi que le rôle qu'elle pourrait jouer dans la programmation et l'évaluation des projets.

Il se trouve que dans le cadre de la discussion du projet de loi « Grenelle » divers amendements ont été déposés sur l'évolution des missions de l'AFITF et certains ont été votés qui concernent notamment le rôle que pourrait jouer l'AFITF dans les modalités de financement des projets.

Parallèlement, la Cour des Comptes a, dans son rapport public 2009, consacré un chapitre à l'AFITF dont elle préconise la suppression.

Il est intéressant de noter que la Cour préconise cette suppression moins parce que l'existence même de l'agence et de ses ressources affectées contrevient au principe de l'universalité budgétaire, que parce que les ressources propres de l'agence sont désormais loin d'être suffisantes, et aussi parce que l'AFITF n'a jusqu'ici joué aucun rôle ni dans l'évaluation des projets, ni dans la programmation pluriannuelle des investissements.

C'est donc dans ce contexte très riche en réflexions et propositions que le présent rapport a été établi.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

A) MAINTIEN DE L'EXISTENCE DE L'AFITF

En effet, les recommandations de la Cour des Comptes concernant la programmation pluriannuelle et l'évaluation seront plus facilement et surtout plus efficacement mises en oeuvre dans le cadre d'une agence dotée d'un conseil d'administration de haut niveau car l'on voit déjà ce que l'existence même de l'AFITF et de son conseil d'administration a apporté en termes de clarté des conventions de financement et de concertation préalable entre administrations. Mais ceci suppose que l'AFITF dispose réellement de ressources propres pérennes.

B) RESSOURCES DE L'AFITF

L'AFITF bénéficie en 2009 de 915 millions d'euros de ressources propres (+ 200 millions avec l'augmentation éventuelle de la redevance domaniale). En 2012 elle devrait percevoir l'écotaxe poids lourds qui devrait rapporter 700 à 800 millions d'euros. En 2014 l'AFITF pourrait percevoir le produit de la mise en oeuvre de la directive Eurovignette 3 (internalisation des coûts externes des poids lourds) si cette directive est adoptée courant 2010, ce qui devrait rapporter également 700 ou 800 millions d'euros par an.

L'AFITF devrait aussi être affectataire des produits provenant du caractère d'autorité concédante de l'Etat vis à vis notamment des autoroutes. Elle devrait également percevoir les dividendes versés à l'Etat par la SNCF et par les grands ports maritimes, voire aussi par les aéroports.

L'ensemble de ses ressources devrait procurer plus de 2,5 milliards d'euros de ressources annuelles à l'AFITF à l'horizon 2014.

Pour faire la soudure autrement qu'à travers le budget de l'Etat :

- ou bien l'Etat émet, pour le compte de l'AFITF, un emprunt de 5 à 6 milliards d'euros d'une maturité de 20 ans environ qui sera remboursé via la remise en concession des actuelles concessions autoroutières dont certaines viennent à échéance en 2028 et d'autres en 2030,
- ou bien l'Etat instaure un léger rattrapage du taux de la TIPP sur le gazole consommé par les voitures particulières et les camionnettes (nettement inférieur au taux de la TIPP sur le super sans plomb) et affecte son produit temporairement à l'AFITF.

C) PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

L'AFITF devrait donner un avis sur le projet de schéma national des infrastructures de transport ainsi que sur les caractéristiques principales des futurs contrats de projet et plan de modernisation d'itinéraires.

Le Gouvernement devrait indiquer à l'AFITF quels sont les grands projets d'infrastructures de transport à engager dans les 5 années suivantes, cette programmation pouvant être glissante année après année. Le Conseil d'administration de l'AFITF pourrait en débattre et proposer un ordre de

réalisation et un échéancier pour chaque projet.

Le Ministre chargé des Transports devrait nommer, pour chaque grand projet, un chef de projet membre du CGEDD ou de la DGITM qui serait distinct du maître d'ouvrage et aurait la charge de s'assurer du bon avancement des études et des procédures. Il serait chargé aussi de la négociation du tour de table financier. Il rendrait compte périodiquement au Ministre et au Conseil d'administration de l'AFITF en attirant l'attention sur les difficultés éventuelles.

D) EVALUATION

Il serait souhaitable que le Gouvernement crée, comme le recommande le rapport du Professeur Christian Saint Etienne au Président de la République, une « Agence d'évaluation des politiques et des investissements publics ». A défaut, il conviendrait de créer, au sein du CGEDD, une commission comprenant également des experts extérieurs au CGEDD, chargée de contrôler les évaluations des grands projets d'infrastructures.

L'évaluation de ces grands projets, comprenant l'avis de l'agence d'évaluation ou de la commission du CGEDD, devrait être présentée au Conseil d'administration de l'AFITF qui pourrait en débattre et demander éventuellement des expertises complémentaires.

Les évaluations a posteriori devraient également être présentées au Conseil d'administration de l'AFITF.

E) MODALITES DE FINANCEMENT

Il est proposé que le Conseil d'administration de l'AFITF puisse réfléchir aux nouvelles modalités de financement des grandes infrastructures de transport en tenant compte des conséquences durables qu'aura la crise financière actuelle et faire des propositions au Gouvernement, notamment en ce qui concerne la création éventuelle d'un fonds d'investissement.

Il est également proposé que, pour chaque grand projet, le Conseil d'administration de l'AFITF débattre des diverses modalités de financement envisagées (maîtrise d'ouvrage publique, contrat de partenariat, délégation de service public) et remette un avis au Gouvernement.

F) GOVERNANCE ET FONCTIONNEMENT

Il est proposé d'élargir le Conseil d'administration à 16 membres au lieu de 12 en conservant la parité entre les représentants de l'Etat et les autres membres. Les représentants de l'Etat pourraient être, outre les membres actuels, le Président de la section Economie, Transports, Réseaux du CGEDD et le Chef de la mission d'appui aux partenariats public-privé.

Il est proposé que parmi les autres membres il y ait 2 sénateurs, 2 députés, 1 président de Conseil général représentant l'Association des Départements de France, 1 économiste et 1 financier représentant la Caisse des Dépôts et Consignations.

Il est aussi proposé d'étoffer quelque peu le secrétariat général.

I – LA « SAGA » DES FONDS

Depuis la 2e guerre mondiale, les Gouvernements successifs ont estimé que le développement des infrastructures de transport était une condition non suffisante mais nécessaire au développement de l'économie de la France et de ses territoires. Ils ont été également amenés à constater que les infrastructures de transport terrestres étaient longues à réaliser et d'un coût élevé. C'est la raison pour laquelle ils ont cherché à « sanctuariser » des financements qui ne seraient pas soumis aux aléas des budgets annuels et qui permettraient ainsi de réaliser correctement des infrastructures, en dérogeant à la règle de l'universalité budgétaire.

1) Le fonds spécial d'investissement routier (FSIR)

Ce compte d'affectation spéciale a été institué par la loi 51-1480 du 30 décembre 1951 pour financer le plan national d'amélioration du réseau routier métropolitain. Il devait être alimenté par une dotation budgétaire abondée par une part fixe (un cinquième) de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. En fait, il y avait une procédure de discussion budgétaire classique et la loi de finances modifiait le pourcentage de la TIPP affecté au FSIR.

Il convient de noter que le FSIR était géré par le Ministre des Travaux Publics, des Transports et du Tourisme, assisté d'une commission comprenant sous sa présidence :

- 3 parlementaires,
- 2 fonctionnaires du Ministère des Travaux Publics, des Transports et du Tourisme,
- 1 représentant du Ministre du Budget,
- 1 représentant du Ministre de l'Intérieur,
- 2 représentants des usagers.

Le FSIR a été supprimé en 1981.

2) Le fonds spécial de grands travaux (FSGT)

Il a été instauré par la loi N° 82-669 du 3 août 1982 pour réaliser et contribuer à financer tous travaux d'équipement dans les domaines des infrastructures des transports publics, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie en milieu urbain et rural. C'était un établissement public national à caractère administratif doté de l'autonomie financière et administré par un conseil d'administration. Ses ressources étaient constituées par une taxe additionnelle à la TIPP. Le fonds était habilité à contracter des emprunts dans la limite de ses capacités de remboursement constituées par les produits attendus de la taxe.

Il a été supprimé en 1987.

3) Le fonds pour l'aménagement de l'Ile de France (FARIF)

Le FARIF, compte d'affectation spéciale, a été instauré par la loi N° 89-936 du 29 décembre 1989 pour financer des aides au financement de logements à usage locatif, mais aussi des subventions

d'investissement en matière de transports collectifs en Ile de France et des investissements sur le réseau national routier en Ile de France. Ses recettes étaient constituées notamment par le produit d'une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux.

Il a été supprimé en 2000.

4) Le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)

Ce compte d'affectation spéciale a été instauré par la loi N° 94-1162 du 29 décembre 1994 pour financer les investissements dans les domaines des routes nationales, des voies navigables, des lignes ferroviaires. Ses ressources étaient constituées d'une taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés et de la taxe d'aménagement du territoire due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Ce compte était géré par un comité de gestion comprenant 14 membres, à savoir :

- 2 sénateurs,
- 2 députés,
- 1 représentant des régions,
- 1 représentant des départements,
- 1 représentant des communes et de leurs groupements,
- 7 représentants de l'Etat.

Il a été supprimé en 2001.

Plusieurs constatations peuvent être tirées de ces expériences successives.

D'abord trois de ces fonds étaient des comptes d'affectation spéciale et un seul était un établissement public. Or, les comptes d'affectation spéciale ne peuvent engager de dépenses supérieures à leurs recettes constatées, ce qui est pénalisant pour le financement de grands projets dont la réalisation s'étale souvent sur au moins 5 années. Ils ne peuvent donc répondre que partiellement au problème posé.

Ensuite, le fonds qui a duré de très loin le plus longtemps, le FSIR, était celui qui avait le moins d'existence réelle puisque le pourcentage de la TIPP qui lui était affecté résultait d'un calcul fait après les arbitrages budgétaires.

Les autres fonds avaient un peu plus de consistance, même si les ajustements annuels étaient faits par des crédits budgétaires, mais n'ont pas duré très longtemps. Il faut d'ailleurs noter que celui qui avait le plus de consistance, à savoir le FSGT qui était un établissement public de l'Etat administré par un conseil d'administration ayant une ressource propre et habilité à contracter des emprunts dans la limite de ses capacités de remboursement, est celui qui a été supprimé le plus rapidement.

II – LA CREATION DE L'AFITE

A peine le FITTVN supprimé, la loi N° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures a créé, dans son article 3, « un établissement public administratif national dont l'objet était de concourir à la mise en oeuvre de la politique intermodale des transports par le financement des investissements nécessaires au développement du transport ferroviaire, fluvial et maritime ». Les ressources de cet établissement comprenaient essentiellement une dotation en capital correspondant au montant des recettes de l'ouverture minoritaire du capital du groupe « Autoroutes du Sud de la France » diminuées de 1,5 milliard d'euros.

Par ailleurs, le même article créait un autre établissement public administratif national dont l'objet était de concourir à la mise en oeuvre d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Le changement de Gouvernement au printemps 2002 a fait que ces deux établissements publics n'ont jamais eu d'existence.

Le nouveau Gouvernement a demandé, le 10 septembre 2002, à l'Inspection Générale des Finances et au Conseil Général des Ponts et Chaussées un audit des projets d'infrastructures de transports. Il demandait également que la mission d'audit « propose des pistes de réflexions sur des ressources nouvelles ».

C'est ainsi que le rapport de mission publié en février 2003 a relevé que les résultats des sociétés d'autoroutes détenus majoritairement par l'Etat étaient appelés à devenir excédentaires et qu'en conséquence les dividendes allaient augmenter de façon significative. De plus, le rapport proposait l'instauration d'un prélèvement kilométrique à payer par les poids lourds sur les autoroutes non concédées et sur les grandes liaisons ayant vocation à être aménagées aux caractéristiques autoroutières.

Après cet audit complété par un travail prospectif de la DATAR et surtout par un important débat au Parlement, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 18 décembre 2003 a défini la liste des grandes infrastructures à engager dans les 15 années suivantes et à acté le principe de la création d'une agence de financement dont les ressources seraient constituées essentiellement des dividendes des sociétés d'autoroutes.

Le décret N° 2004-1317 du 26 novembre 2004 a, en conséquence, créé l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France en s'appuyant sur la loi précitée N° 2002-3 du 3 janvier 2002 réputée avoir créé cette catégorie d'établissement public.

Son objet était le suivant :

« L'établissement placé sous la tutelle du Ministre chargé des Transports, a pour objet de concourir dans le respect des objectifs de développement durable et selon les orientations du Gouvernement au financement des projets d'intérêt national ou international relatifs à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales ou portuaires ainsi qu'à la création et au développement de liaisons maritimes régulières de transport de fret ».

Cet établissement public à caractère administratif est administré par un conseil d'administration de 12 membres comprenant 6 représentants de l'Etat d'une part, un député, un sénateur, deux élus locaux et deux personnalités qualifiées d'autre part.

Les ressources de l'établissement prévues par ce décret étaient les suivantes :

« - Les dotations reçues de l'Etat ;

- Dans les conditions fixées par une loi de finances, le produit de la redevance domaniale prévue à l'article R 122-27 du code de la voirie routière, le produit des participations détenues par l'Etat et ses établissements publics dans le capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes, ou toute autre ressource établie au profit de l'Etat qui serait affectée à l'établissement ;

- Le produit des placements ;

- Le produit des emprunts ;

- Toute autre ressource directement affectée à l'établissement ».

Il était enfin précisé que « pour l'exercice de ses missions, l'établissement accorde des subventions d'investissement et des avances remboursables non rémunérées, apporte des fonds de concours et participe au financement des investissements prévus par des contrats de partenariat. Il peut également fournir des aides au démarrage pour les liaisons maritimes régulières de transport de fret ».

La technique d'intervention de l'AFITF est constituée par les conventions de financement, préparées par les services du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) et conclues par elle avec les maîtres d'ouvrage responsables de la mise en oeuvre des projets d'infrastructures de transports ou avec l'Etat. Ces conventions prévoient le montant de l'engagement total de l'AFITF et un échéancier prévisionnel des versements des crédits de paiement.

Dans le cas des contrats de plan Etat-Régions les engagements de l'AFITF vis à vis de l'Etat et les versements des fonds de concours ne sont pas individualisés. Mais l'Etat adresse à l'AFITF un compte-rendu précis de l'utilisation de ces crédits.

**III – LE GRAND ECART DE 2005 :
DISPARITION DES RESSOURCES PERENNES DE L'AFITF,
ELARGISSEMENT DE SES MISSIONS**

En mai 2005 a lieu un changement de gouvernement et le nouveau Premier Ministre annonce, dans son discours de politique générale prononcé le 8 juin 2005, la privatisation des sociétés d'autoroutes.

La ressource essentielle de l'AFITF est donc vouée à disparaître, mais le Premier Ministre indique que « le produit de ces cessions ira notamment à l'Agence pour le Financement des infrastructures de Transports afin d'accélérer les contrats de plan Etat-Région ».

L'agence recevra vers la fin de l'année 2005 une somme de 4 milliards d'euros représentant une partie du produit des cessions des sociétés d'autoroutes.

Parallèlement, le décret N° 2006-894 du 18 juillet 2006 modifiait le décret de 2004 en ajoutant aux missions de l'agence celle de financer aussi les projets inscrits à un contrat de plan ou à une convention équivalente entre l'Etat et les Régions, les ouvrages de défense contre la mer, les projets relatifs à la création ou au développement de transports collectifs de personnes, y compris l'acquisition de matériels de transport.

Le but de ces ajouts était de financer la part de l'Etat de ces projets non plus à partir des crédits budgétaires, mais à partir de la dotation en capital de 4 milliards d'euros. Il faut signaler que le décret de 2006 ajoutait aux ressources de l'agence « le produit de la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application de l'article 302 bis ZB du code général des impôts (taxe d'aménagement du territoire) » et « tout ou partie du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et de sanction ».

Il résulte de ce décret et de la dotation en capital de 4 milliards d'euros qu'en 2005, 2006, 2007 et 2008 les investissements de l'Etat dans le domaine des transports, à l'exception de la subvention donnée à Réseau Ferré de France pour les opérations de régénération du réseau ferroviaire (et une subvention budgétaire de 62 M d'euros versée à l'AFITF en 2006) ont été entièrement débudgétisés et financés par l'AFITF, que ces projets concernent des infrastructures majeures d'intérêt national ou international ou des projets régionaux voire locaux.

Il s'agit bien d'un changement très profond pour l'AFITF qui avait été créée avec deux caractéristiques essentielles :

- la mission de financer les investissements majeurs de transport,
- des ressources pérennes et suffisantes pour accomplir cette mission.

Or, l'AFITF finance maintenant tous les investissements de transports, majeurs ou non, et n'a plus de ressources pérennes pour cela.

IV – L'AFITF EN 2009 : ELOGES, CRITIQUES

A la fin de l'année 2008; la dotation en capital de 4 milliards d'euros a été intégralement dépensée. Le budget de l'AFITF est donc constitué des ressources pérennes existantes (d'un montant de 915 millions d'euros) auxquelles il faut ajouter le produit d'une éventuelle majoration de la redevance domaniale, soit 200 millions d'euros, et surtout une subvention de l'Etat d'un montant total, plan de relance inclus, d'environ 1 500 millions d'euros. La majorité des ressources de l'AFITF proviendra donc directement du budget de l'Etat.

Un personne rencontrée a indiqué que l'AFITF avait, selon elle, 4 caractéristiques :

- **Clarté** car depuis que l'AFITF existe et à cause de son existence les investissements de transports sont suivis avec un grand souci de clarté et de précision. La raison majeure en est l'obligation de présenter des tableaux clairs au conseil d'administration qui contient actuellement trois sénateurs dont le Président de l'Agence et le Président de la commission des finances du Sénat et deux députés dont le Président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale. Ceci oblige aussi les administrations des Transports et des Finances à une concertation préalable étroite.

- **Loyauté** car le conseil d'administration de l'AFITF a toujours respecté les orientations données par l'Etat.

- **Originalité** car l'AFITF n'a vraiment ni de précédent en France (le FSGT n'a jamais joué dans les faits le rôle que joue l'AFITF aujourd'hui) ni d'équivalent dans les autres pays européens car l'agence allemande de financement des infrastructures a un conseil d'administration composé exclusivement de membres du Ministère des Transports.

- **Décisions d'engagements financiers non connues du Parlement** car, vu les délais importants nécessaires à la réalisation des grandes infrastructures de transport, le conseil d'administration de l'AFITF vote très naturellement des autorisations d'engagement d'un montant nettement supérieur à celui des crédits de paiement qui, eux, correspondent aux ressources de l'AFITF. Ainsi, à la fin 2008, il y a 4 900 millions d'autorisation d'engagement non couvertes par des crédits de paiement. Ces autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement sont, bien sûr, connues des administrateurs qui d'ailleurs les ont votées, mais ne sont pas connues officiellement du Parlement, ce qui ne peut être considéré comme normal. Certes, l'article 127 de la loi de finances pour 2005 stipule : « Le Gouvernement dépose, chaque année, sur le bureau de l'Assemblée Nationale et sur celui du Sénat, un rapport sur le financement et le fonctionnement de l'AFITF ». Un tel rapport n'a jamais été déposé et d'ailleurs l'AFITF n'a produit elle-même qu'un seul rapport annuel (rapport de septembre 2006 sur l'exercice 2005).

Le principal reproche fait à l'AFITF par les administrateurs autres que les administrateurs d'Etat est que l'AFITF n'est qu'une chambre d'enregistrement sans aucun pouvoir réel.

Pour autant tous les administrateurs, y compris les parlementaires, sont bien conscients que l'Agence ne peut se substituer à l'Etat qui doit rester le décideur final dans le domaine des grandes infrastructures de transport.

Mais entre le simple rôle de chambre d'enregistrement et celui de décideur à la place de l'Etat, il y a sans doute place selon eux pour un rôle actif de l'AFITF.

Un autre reproche fait à l'AFITF par les entités bénéficiaires des crédits de l'AFITF, qu'il s'agisse des services de l'Etat ou de RFF, est la trop grande lenteur du processus de versement des fonds. Une cause essentielle de cette lenteur est l'insuffisance des moyens en personnel de l'AFITF.

Dans le cadre de la discussion au Sénat sur le projet de loi de Finances pour 2009, un amendement à été déposé par Messieurs Lambert, Miquel, Collin et Madame Keller au nom de la Commission des Finances, amendement prévoyant la dissolution de l'AFITF au 1er janvier 2009. Les raisons données pour cet amendement sont, d'une part, l'amplification des débudgétisations et, d'autre part, l'insuffisance des ressources propres de l'AFITF et donc, compte-tenu de la consommation totale à fin 2008 de la dotation de 4 milliards d'euros l'octroi à l'AFITF par l'Etat d'une subvention budgétaire de 1,2 milliard d'euros en 2009 (plan de relance exclus). Cette subvention devrait se réduire à 1,1 milliard d'euros en 2010 et à 0,2 milliard d'euros en 2011 car l'écotaxe sur les poids lourds devrait s'élever à 880 millions d'euros par an à partir de 2011, mais les sénateurs ne croient pas à cette projection qu'ils jugent tous optimiste. Ils constatent aussi que l'AFITF reverse à l'Etat par fonds de concours des sommes importantes et notamment celles qui sont consacrées aux contrats de plan et aux investissements en maîtrise d'ouvrage publique sur le réseau routier national. Dès lors le circuit par lequel le budget de l'Etat verse une subvention à l'AFITF qui en reverse une bonne partie en fonds de concours à l'Etat leur paraît un circuit financier lourd et susceptible de retarder d'au moins six mois la consommation des crédits. Cet amendement a dans la suite de la discussion du projet de loi de finances été retiré.

Très récemment la Cour des Comptes a, dans son rapport annuel 2009, consacré un chapitre à l'AFITF. La Cour considère que la technique d'intervention de l'AFITF constituée par les conventions de financement constitue une clarification dans les procédures et le suivi du financement des projets. La Cour relève néanmoins le « circuit financier surprenant » de fonds venant à l'AFITF depuis le budget général de l'Etat et y retournant sous forme de fonds de concours. De plus, la Cour regrette que l'AFITF ne se soit pas saisie des évaluations socio-économiques des projets et ne soit pas devenue un lieu de concertation sur ce sujet. La Cour regrette également que l'AFITF ne soit pas devenue l'instance de programmation pluriannuelle des projets d'infrastructures dont elle avait déjà recommandé la création. Enfin, la Cour constate que l'existence même de l'AFITF constitue un manquement au principe de l'universalité budgétaire.

Pour toutes ces raisons la Cour des Comptes recommande la suppression de l'AFITF en intégrant ses activités (notamment les conventions de financement) dans la DGITM, la préparation par cette direction générale d'une programmation pluriannuelle des infrastructures de transports et la mise en place autour de la DGITM d'un comité des engagements assurant la transparence interministérielle des projets financiers.

Cette conclusion rejoint celle d'un des parlementaires, administrateur de l'AFITF, qui considère que les missions de l'AFITF sont du ressort de l'exécutif et que les parlementaires dont le rôle est de contrôler l'action de l'exécutif n'y ont pas leur place. Il reconnaît cependant qu'un comité de surveillance des investissements de transports de l'Etat dans le cadre du contrôle parlementaire serait utile.

**V – LES MISSIONS A ASSURER POUR L'EVALUATION,
LA PROGRAMMATION ET LE FINANCEMENT
DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

A) L'évaluation

La Cour insiste à juste titre sur la nécessité de mener des évaluations à différents stades d'avancement des études d'un projet et d'un schéma directeur d'infrastructures. Des évaluations environnementales sont d'ores et déjà obligatoires, y compris en application des directives communautaires et une « autorité environnementale » autonome venant d'être créée au sein du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD). Cette autorité doit se prononcer sur la qualité des études environnementales menées par le maître d'ouvrage. Mais il convient aussi d'effectuer des évaluations globales au sens du développement durable, évaluations multi-critères incluant donc des critères environnementaux et sociétaux mais dont l'analyse coûts – avantages demeure l'un des piliers. Ces études doivent être conduites par les maîtres d'ouvrage des infrastructures concernées, mais il est indispensable qu'elles soient expertisées. Après le rapport du Conseil d'analyse économique « Infrastructures de transport, mobilité et croissance » de Michel Didier et Rémy Prud'Homme (30/08/2007), le récent rapport du Professeur Christian Saint Etienne au Président de la République : « Quelles infrastructures physiques, économiques et numériques pour donner à la France le point de croissance qui lui manque » (5 décembre 2008), propose la création d'une « Agence d'évaluation des politiques et des investissements publics » qui définirait les méthodes d'évaluation socio-économique et environnementale et ferait la contre-expertise des évaluations proposées par les maîtres d'ouvrage. Le Professeur Christian Saint Etienne propose que cette agence soit placée auprès du Premier Ministre.

Il est clair que ce serait la meilleure solution car cette agence aurait dès lors vocation à évaluer non seulement les infrastructures de transport mais aussi les autres investissements de l'Etat et les politiques publiques. Si cette agence n'était pas créée, il faudrait, pour les infrastructures de transport, créer au sein du CGEDD, en parallèle à l'autorité environnementale, une commission d'expertise des évaluations globales, notamment socio-économiques, au sens du développement durable. Comme l'autorité environnementale, cette commission devrait comprendre des experts extérieurs au CGEDD. Le CGEDD se propose d'ailleurs de mener dès à présent, en liaison avec les autres services du Ministère et notamment le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) et le Conseil Economique du Développement Durable (CEDD) une réflexion méthodologique sur l'évaluation globale des projets et des schémas d'infrastructures.

B) La programmation pluriannuelle

Comme il a été indiqué plus haut, une caractéristique majeure des infrastructures de transport est la durée des études et des procédures et la durée des travaux. Il est donc indispensable, comme l'indique la Cour des Comptes, d'établir une programmation pluriannuelle des travaux, mais aussi des études. Or, ce n'est pas encore le cas. Il paraît cependant souhaitable que le Gouvernement indique quels sont les grands projets d'infrastructures de transport à engager dans les 5 années suivantes, cette programmation pouvant être glissante année après année. Le processus des études et

des procédures est souvent pointé du doigt comme étant d'une durée excessive. Or, une récente mission effectuée par le CGEDD sur ce sujet a montré, d'une part, que gagner du temps en supprimant les débats publics n'était pas une bonne idée car on le reperdra ensuite en contestations et, d'autre part, que l'insuffisante maîtrise d'ouvrage des études et des procédures était le plus souvent responsable des durées excessives. C'est pourquoi, pour les grands projets d'infrastructures le Ministre devrait nommer un chef de projet. Ce chef de projet, membre du CGEDD ou de la DGITM, serait distinct du maître d'ouvrage (RFF, VNR, Service des Routes, etc...). Il aurait pour missions de veiller au bon avancement des études et des procédures en lien étroit avec le maître d'ouvrage et les préfets concernés et de la négociation du tour de table financier en liaison également avec les préfets concernés. Il établirait un planning prévisionnel des études, des procédures et de la négociation financière et rendrait compte périodiquement au Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, et au Cabinet du Ministre, de l'avancement des études, des procédures et de la négociation financière et attirerait surtout l'attention sur les difficultés rencontrées.

Une programmation pluriannuelle suppose une grande visibilité pluriannuelle sur les crédits disponibles et n'est guère compatible avec les fortes incertitudes des budgets annuels de l'Etat. Malgré le principe de l'universalité budgétaire, l'efficacité économique de la réalisation des infrastructures de transport est grandement accrue par l'existence de ressources pérennes consacrées à ces infrastructures, ceci permet d'éviter des retards, sources de gaspillage économique.

C) Les modalités de financement

La crise économique conduit à une aversion plus grande des banques pour les risques et surtout à un assèchement des liquidités et un raccourcissement des durées de financement offertes par les établissements financiers. Dans le cadre du plan de relance de l'économie, l'Etat a pris deux mesures pour pallier ces données nouvelles : la mise à disposition par la Caisse des Dépôts et Consignations de 8 milliards d'euros provenant des fonds d'épargne et la possibilité pour l'Etat de garantir des emprunts bancaires à concurrence de 10 milliards d'euros. Ces possibilités sont ouvertes, dans des conditions précises en voie de définition, pour les délégations de service public ou contrats de partenariat signés avant le 31 décembre 2010.

Il convient cependant de considérer que, après fin 2010 et donc, on l'espère, après la crise économique, les modalités de financement offertes par les établissements financiers ne seront pas identiques à ce qu'elles étaient avant la crise et que notamment le raccourcissement des maturités soit une tendance pérenne.

Dès lors, le choix des modalités de financement d'un grand projet devra désormais faire l'objet d'une réflexion approfondie projet par projet, et de nouveaux outils de financement sont sans doute à imaginer.

**VI – LES MISSIONS A ASSURER PLAIDENT POUR L'EXISTENCE DE L'AFITF
AVEC DES PREROGATIVES RENFORCEES DE CONTROLE ET DE CONSEIL
TOUT EN LAISSANT A L'ETAT SON POUVOIR DE DECISION**

Les missions énumérées dans le chapitre précédent peuvent être, à l'exception notable de la visibilité pluriannuelle des crédits, assumées par l'Etat.

Cependant l'expérience de l'AFITF montre, comme cela a été indiqué par la plupart des administrateurs, que l'existence d'un Conseil d'administration de haut niveau comportant notamment des parlementaires, des présidents de région ou de département, fait que les dossiers sont mieux préparés et que le dialogue préalable entre les administrations du MEEDDAT et des Finances est plus fructueux.

On peut considérer que ce Conseil d'administration joue un peu le rôle d'une commission de surveillance.

De ce fait, et en ajoutant la nécessaire visibilité pluriannuelle des crédits, on voit que l'existence d'un établissement public disposant de ressources propres pérennes et d'un Conseil d'administration de haut niveau disposant de réelles prérogatives de contrôle et de conseil sans se substituer au pouvoir de décision de l'Etat est tout à fait souhaitable.

On pourrait imaginer cependant que l'AFITF se contente de financer les grands projets en laissant les contrats de projet et les plans de modernisation des itinéraires routiers être financés directement par le budget de l'Etat. Evidemment, il en résulterait que l'AFITF aurait besoin d'un moindre volume de ressources propres pérennes. En revanche, cette dissociation entre grands projets et projets contractualisés est un peu artificielle et il est souhaitable qu'il y ait un lieu où l'on ait une vision d'ensemble des investissements de transport financés en tout ou en partie par l'Etat. De plus, il faut remarquer que les besoins en crédits de paiement des grands projets peuvent beaucoup varier d'une année sur l'autre et une gestion commune avec les contrats de projets permet d'avoir chaque année une meilleure allocation des ressources disponibles. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'en 2009 l'Etat, qui va apporter environ 1,5 milliard d'euros de subvention à l'AFITF, n'a pas souhaité, pour la raison qui vient d'être mentionnée, conserver chez lui les crédits nécessaires aux contrats même si l'AFITF va les lui restituer sous forme de fonds de concours.

Compte tenu des missions à assurer, le fonctionnement de l'AFITF serait assez sensiblement modifié :

- L'Etat nommerait pour chaque grand projet un chef de projet chargé de suivre le déroulement des études et des procédures et la négociation du tour de table financier. Ce chef de projet viendrait périodiquement présenter au Conseil d'administration de l'AFITF l'état des études, des procédures et de la négociation et le calendrier envisagé des études, des procédures et des travaux.
- Les services de l'Etat transmettraient au Conseil d'administration de l'AFITF les évaluations des grands projets réalisés par les différents maîtres d'ouvrage (y compris par les collectivités locales si l'AFITF est appelée à subventionner le projet) et expertisées soit par une agence interministérielle si elle est créée, soit par une commission à créer au sein du CGEDD et comprenant des experts externes du CGEDD. Le Conseil d'administration pourrait évidemment débattre de ces évaluations, voire demander de nouvelles expertises. Les évaluations a posteriori

des grands projets d'infrastructures devraient, de la même façon, être présentées au Conseil d'administration de l'AFITF.

- L'Etat indiquerait à l'AFITF les grands projets d'infrastructures à engager dans les 5 ou 6 années suivantes. Cette programmation pluriannuelle serait glissante. Le Conseil d'administration de l'AFITF débattrait de cette programmation pluriannuelle et pourrait proposer au Gouvernement un ordre de réalisation des grands projets et un échéancier pour chacun en tenant compte de son évaluation et de l'état d'avancement des études et des procédures.
- Le futur schéma national des infrastructures de transport et bien entendu son évaluation devrait être présenté au Conseil d'administration de l'AFITF.
- L'Etat consulterait le Conseil d'administration de l'AFITF sur les lignes directrices qu'il envisage pour les futurs contrats de projet Etat – Régions et les futurs plans de modernisation des itinéraires routiers.
- Enfin, le Conseil d'administration de l'AFITF devait être un lieu de discussion et de proposition sur les modalités de financement de chaque grand projet. Convient-il de réaliser le projet en maîtrise d'ouvrage public, en contrat de partenariat ou en délégation de service public ? Nous reviendrons plus loin sur ce sujet du financement.

VII – QUELLES RESSOURCES PROPRES POUR L'AFITF ?

Mais l'existence de l'AFITF perd de son sens si l'établissement public ne dispose pas des ressources propres pérennes suffisantes pour l'exercice de ses missions.

Les ressources pérennes de l'AFITF, redevance domaniale, taxe d'aménagement du territoire, partie des amendes de radars, vont lui rapporter, en 2009, 915 millions d'euros. Il est également question d'une majoration de 200 millions de la redevance domaniale, mais cette majoration qui n'est pas vraiment en cohérence avec la stabilité de l'environnement fiscal attendue par les sociétés concessionnaires surtout si peu de temps après la privatisation ne pourra avoir lieu qu'après des négociations approfondies.

Par ailleurs, le Parlement vient de voter dans le cadre de la loi de finances pour 2009 le principe d'une écotaxe à payer par les poids lourds sur le réseau routier national non concédé.

Cette écotaxe devrait rapporter annuellement 700 à 800 millions d'euros et son produit sera versé à l'AFITF indique la loi de finances. Bien que la loi de finances pluriannuelle prévoit que cette écotaxe sera opérationnelle dès 2011, il est permis d'en douter, car si l'appel à candidatures va être lancé dans les prochains jours, et s'il sera suivi rapidement de l'appel d'offres lui-même, l'opération est assez complexe et il est raisonnable de penser que le dialogue compétitif prendra au moins 12 mois ce qui entraîne une signature du marché au mieux au milieu de l'année 2010. Une mise en service en 2012 est dès lors plus probable.

Au niveau communautaire, une révision de la directive Eurovignette est en cours de discussion, révision visant à permettre le recouvrement par les Etats membres des coûts externes causés par les poids lourds, essentiellement la pollution locale, le bruit et la congestion.

Les discussions ne sont pas terminées mais, même si de nombreux Etats sont réticents à cause de la conjoncture économique, il y a une volonté du Parlement de faire adopter ce texte. On peut penser qu'il pourra être adopté dans le courant de l'année 2010 pour une mise en oeuvre en 2014 par exemple. Ces externalités seraient payées par les poids lourds circulant tant sur les autoroutes concédées que sur le réseau routier non concédé. Une simulation prudente conduit à penser que les externalités qui seraient payées par les poids lourds circulant sur l'ensemble du réseau routier national (autoroutes concédées incluses) conduiraient à une ressource de 800 millions d'euros environ (comme l'écotaxe qui vient d'être votée par le Parlement).

Par ailleurs, l'AFITF devrait se voir affecter les produits financiers de l'Etat, autorité concédante des autoroutes. Ceci est d'ailleurs déjà prévu et l'AFITF va recevoir en 2009 une avance de 143 millions d'euros du Trésor remboursable en 2010 avec le produit attendu de la mise en concession de la RN 10 Bordeaux-Bayonne qui sera mise aux caractéristiques autoroutières (A 63). Il ne faut pas perdre de vue que les actuelles concessions autoroutières majeurs (ASF, APRR, SANEF) prennent fin entre 2028 et 2032 et que la remise en concession de ces autoroutes rapportera des sommes importantes. Il pourrait s'avérer utile d'anticiper – avec prudence – sur ces revenus futurs par une émission d'obligations remboursables à ces échéances.

L'AFITF devrait également se voir affecter les dividendes versés à l'Etat par la SNCF et par les grands ports maritimes. Ceci représente environ 150 millions d'euros par an. Il pourrait en être de même pour les dividendes versés par Aéroports de Paris ainsi que pour les produits qui pourraient provenir d'une plus grande ouverture du capital d'Aéroports de Paris ou d'une ouverture du capital des sociétés aéroportuaires de province.

Il résulte de tout ceci qu'à l'horizon 2014 les ressources pérennes annuelles de l'AFITF pourraient s'élever à un plus de 2,5 milliards d'euros, ce qui est cohérent avec les dépenses prévisibles.

Mais il faut faire la soudure notamment en 2010 et 2011, mais aussi à un moindre niveau en 2012 et 2013 en attendant la mise en oeuvre de la directive Eurovignette révisée (internalisation des coûts externes). Pour l'ensemble de ces 4 années, le besoin serait de 5 à 6 milliards d'euros. Bien entendu, cette soudure peut être faite, comme en 2009, par une contribution du budget de l'Etat mais ce n'est évidemment pas la meilleure formule car l'un des objectifs de l'AFITF est justement d'être à l'abri des aléas budgétaires.

Comme cela a été suggéré plus haut l'Etat pourrait émettre, pour le compte de l'AFITF, des obligations d'une maturité de 20 ou 22 ans et remboursables lors de la remise en concession des autoroutes dont la concession arrivera à échéance en 2028 ou 2030. Le besoin étant de 5 à 6 milliards d'euros, le risque pris est tout à fait minime.

Une autre solution consisterait à faire un rattrapage partiel du niveau de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) appliquée au gazole pour les voitures particulières et les camionnettes (le cas du gazole professionnel pour les poids lourds relève d'une nécessité d'harmonisation communautaire) vers le niveau de cette taxe appliquée à l'essence sans plomb et à affecter cette recette à l'AFITF à titre temporaire. La TIPP est actuellement d'environ 0,42 centime d'euro par litre pour le gazole et 0,59 centime d'euro par litre pour le super sans plomb. Il n'y a aucune raison économique qui justifie une telle différence de taux et ce rattrapage progressif avait déjà été

suggéré, pour participer au financement des infrastructures de transport, dans l'audit des infrastructures réalisé par la Mission de l'Inspection Générale des Finances et le Conseil Général des Ponts et Chaussées en 2002 – 2003.

La consommation de gazole par les voitures particulières et les camionnettes étant actuellement d'environ 24 milliards de litres, une hausse de 5 à 6 centimes par litre serait suffisante.

VIII – LE ROLE DE L'AFITF DANS LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DES GRANDES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Comme cela a déjà été indiqué, la crise financière rend plus aléatoire et plus coûteux le financement des projets réalisés au moyen d'une délégation de service public ou d'un contrat de partenariat. Ceci ne signifie pas pour autant que le recours à ces modalités de financement doit être banni au profit de la seule maîtrise d'ouvrage publique car dans de nombreux cas ces deux modalités de financement ont des avantages importants pour les pouvoirs publics en termes de minimisation des coûts de construction, de délais plus courts et mieux tenus et d'une moindre prise de risque pour les pouvoirs publics.

Le Gouvernement a d'ores et déjà pris des mesures dans la loi de finances rectificative pour 2009 en faveur des projets dont les contrats seront signés avant fin 2010.

Mais après la fin de la crise financière tout ne reviendra pas comme avant et en particulier il sera difficile de trouver du capital immobilisé longuement, une maturité longue des prêts bancaires, et la prise de risques importants par les banques. C'est dans cet esprit que des amendements votés par l'Assemblée Nationale et par le Sénat à la loi Grenelle ont demandé, d'une part, la mise à l'étude par l'Etat de 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, fonds qui devrait servir au financement des infrastructures de transport. Il est en outre demandé que cette étude propose différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures.

On peut également imaginer la création d'un fonds d'investissement géré par exemple par la Caisse des Dépôts et Consignations et regroupant des fonds d'épargne et des fonds de compagnies d'assurances. Ce fonds d'investissement pourrait, dans le cas de contrats de partenariat, et une fois passée la période de construction acquérir auprès du titulaire du contrat de partenariat la totalité des créances qu'il détient sur l'Etat et les cofinanceurs publics au titre de la part certaine de la rémunération liée à la réalisation de l'infrastructure. Il pourrait aussi, également après la période de construction, fournir de l'équité dans le cadre de la société titulaire du contrat.

Le cas des délégations de service public est plus complexe car la prise de risques par le partenaire privé comprend à la fois le risque de construction et le risque du trafic. Le fonds d'investissement évoqué ci-avant pourrait intervenir lors du refinancement de l'ouvrage, après la construction et après une première période d'exploitation où il aurait été vérifié que les risques avaient été correctement anticipés.

Il se peut cependant qu'une garantie de l'Etat sur une partie des emprunts continue à être nécessaire pour le bon financement du projet.

Il serait donc souhaitable que l'étude demandée dans l'article 9 du projet de loi Grenelle soit réalisée par exemple par un parlementaire en mission et discutée dans le cadre du Conseil d'administration de l'AFITF.

En tout état de cause, il conviendrait que le Conseil d'administration donne un avis aux Ministres sur le montage financier le plus adéquat pour les différents grands projets (maîtrise d'ouvrage publique, contrat de partenariat, délégation de service public) avant que les Ministres ne prennent leur décision. Le Conseil d'administration pourrait également se prononcer sur l'opportunité de proposer aux candidats – et de l'insérer éventuellement dans le cahier des charges de l'appel d'offres – le recours au fonds d'investissement s'il est créé ou encore la possibilité de demander, pour une partie de leurs emprunts, la garantie de l'Etat.

IX – LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'AFITF

Compte tenu des prérogatives nouvelles proposées pour l'AFITF, sa gouvernance doit être quelque peu modifiée. Il est sain de maintenir une parité entre l'Etat et les autres membres du Conseil d'administration car il s'agit de gérer des crédits dont le principe d'affectation à l'AFITF résulte de la loi et qui sont destinés à financer la part de l'Etat dans les infrastructures de transports. La présence de parlementaires semble également s'imposer car le rôle de l'AFITF, même s'il a un aspect gestionnaire indubitable, est aussi un rôle de contrôle et de conseil vis à vis de l'Etat.

Les grands projets étant cofinancés par les Régions et par les Départements, il est également indispensable que l'Association des Régions de France (ARF) et l'Association des Départements de France (ADF) soient représentées au Conseil d'administration de l'AFITF. Enfin, compte tenu des discussions qui auront lieu dans ce Conseil à propos des évaluations des projets et de leurs modalités de financement, il est essentiel que, tant du côté de l'Etat que de celui des personnalités qualifiées, il y ait au moins un économiste et un financier.

En revanche, l'AFITF n'a pas à se substituer au Comité de suivi du Grenelle ou à tel ou tel sous comité qui pourrait être créé dans le cadre de ce dernier. C'est un organisme de gestion qui ne relève pas de la gouvernance à 5.

Dès lors, le Conseil d'administration pourrait avoir la composition suivante :

- huit représentants de l'Etat :
 - . les 6 actuels (Budget, DGTPE, DGITM, DIT, CGDD, DATAR)
 - . le président de la section Economie, Transports, Réseaux du CGEDD
 - . le chef de la mission d'appui aux partenariats public - privé
- huit autres membres :
 - . deux sénateurs

- . deux députés
- . un président de Région désigné par l'ARF
- . un président de Conseil général désigné par l'ADF
- . un économiste
- . un financier de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les missions nouvelles données à l'AFITF vont nécessiter un renforcement de l'équipe actuelle. On constate d'ores et déjà des retards dans les versements de fonds de concours qui sont préjudiciables à la bonne gestion des projets, retards dus au nombre insuffisant de permanents. Evidemment, pour ces tâches nouvelles, l'AFITF mettra à contribution les membres des différentes administrations et notamment du MEEDDAT. Il n'en demeure pas moins qu'il paraît souhaitable que le secrétaire général soit assisté de deux secrétaires généraux adjoints de catégorie A+.

L'AFITF devrait disposer d'une petite enveloppe annuelle de crédits d'études pour remplir au mieux ses missions nouvelles concernant l'évaluation des projets d'une part, le financement des investissements d'autre part.

Le nombre de réunions du Conseil d'administration va être amené à augmenter et pour que ces réunions soient efficaces, les membres du Conseil devraient avoir en mains les documents suffisamment à l'avance et les avoir étudiés. Il va donc s'agir d'un travail important et il serait souhaitable que les membres du Conseil d'administration non fonctionnaires puissent bénéficier de jetons de présence.

Enfin il est essentiel que l'AFITF établisse chaque année un rapport précis d'activité à destination du Gouvernement et à travers lui des Assemblées Parlementaires comme le prévoit d'ailleurs d'ores et déjà la loi.

CONCLUSION

Après les créations et suppressions des différents fonds qui se sont succédés depuis 1951, il est grand temps, non pas de supprimer l'AFITF, mais de lui donner de la stabilité et de la lisibilité.

En effet, du fait même de l'existence de cette agence, dotée de ressources propres pérennes et d'un Conseil d'administration de haut niveau, les missions essentielles de programmation pluriannuelle, de suivi des grands investissements, du financement de la part de l'Etat, de l'évaluation de ces grands projets et du choix de leurs modalités de financement seront mieux assurées.

ANNEXE I

Lettre de mission

REÇU LE - 3 DEC. 2008



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Ministre d'État
Le Secrétaire d'État chargé des transports

Paris, le

02 DEC. 2008

Monsieur le Vice-président,

La création de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France (AFITF) a été décidée lors du comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires du 18 décembre 2003 pour financer l'ambitieux programme d'investissement que le Gouvernement venait de décider. Depuis cette date, la mission et les ressources de l'AFITF ont sensiblement évolué.

La Cour des Comptes a examiné cette évolution et s'apprête à insérer dans son prochain rapport public l'analyse qui l'a conduite à proposer la suppression de l'agence.

Par ailleurs, le Grenelle de l'environnement fixe de nouvelles orientations à la politique des transports. L'adaptation des infrastructures au développement durable ainsi que l'évolution de la gouvernance des projets nécessitent que soient réexaminées les conditions d'intervention de l'AFITF.

Nous vous remercions donc de bien vouloir mener une réflexion sur ce sujet et de nous adresser, d'ici la fin du mois de décembre, des propositions d'évolution des missions et des principes de gouvernance et de prise de décisions de l'AFITF. Dans ce cadre, vous nous ferez part de votre analyse sur les différentes hypothèses d'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de l'agence.

Vous examinerez en particulier les possibilités d'inscrire l'action de l'agence dans une perspective pluriannuelle, les éventuelles évolutions de la composition et du fonctionnement du conseil d'administration, les modalités selon lesquelles l'agence pourrait être associée aux négociations des plans de financement des grandes opérations ainsi que le rôle qu'elle pourrait jouer dans la programmation et l'évaluation des projets.

Nous souhaiterions évidemment que cette mission puisse être conduite en liaison étroite avec le Président de l'AFITF et avec les parlementaires siégeant actuellement à son conseil d'administration.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Vice-président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Dominique BUSSEREAU

Jean-Louis BORLOO

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil Général de l'Écologie et du
Développement Durable

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

I – ADMINISTRATEURS DE L'AFITF

M. Gérard Longuet	Sénateur, Président de l'AFITF
M. Jean Arthuis	Président de la Commission des Finances du Sénat
M. Philippe Duron	Député-Maire de Caen
M. Yves Krattinger	Sénateur, Président du Conseil Général de la Haute Saône
M. Patrick Ollier	Président de la Commission des Affaires Economiques de l'Assemblée Nationale
M. Frédéric Rouillé	
M. Philippe Josse et Mme Hélène Eyssartier	Directeur du Budget
M. Henri Lamotte et Mme Véronique Massenet	Chef de service DGTPE
M. Daniel Bursaux	Directeur général de la DGITM
M. Marc Papinutti	Directeur des infrastructures de transport à la DGITM

II – CABINET DE MESSIEURS BORLOO ET BUSSEREAU

M. Michel Wachenheim	Directeur du Cabinet du Secrétaire d'Etat aux Transports
M. Thierry Kalfon	Conseiller auprès du Ministre
M. Nicolas Gauthier	Conseiller
M. Benoît Melonio	Conseiller technique

III – AUTRES PERSONNALITES

M. Louis Durvy	Contrôleur financier de l'AFITF
M. Stéphane Khélif	Secrétaire général de l'AFITF
M. Patrick Bernasconi	Président de la Fédération Nationale des Travaux Publics
M. Louis-Roch Burgard	Directeur général délégué de Vinci Concessions
M. Bruno Angles	Macquarie
M. Ross Meinness	Macquarie
M. Alain Lécivain	Calyon
M. Patrick Vandevoorde	Caisse des Dépôts et Consignations

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques

Développement durable

Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33)01 40 81 68 12/45