

Le 15 mars 2018

**Questionnaire à M. Christophe Béchu,
dont la nomination est proposée par le Président de la République
à la fonction de président du conseil d'administration
de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**

1. Quelles sont vos motivations pour occuper la fonction de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France ?

La proposition qui m'a été faite par le Président de la République et le Premier Ministre d'accéder à la présidence de l'AFITF m'honore et ils sauront pouvoir compter sur mon engagement pour mener à bien ce mandat, que j'aborde avec humilité, conscient de ce que j'ai encore à apprendre.

L'AFITF est à une croisée de chemin, et je souhaite permettre à l'agence de relever les défis qui sont devant elle.

Défis de trois ordres à mon sens :

- La pérennité de ses recettes au regard des engagements pris
- La transparence de ses débats et son action pour contribuer à la valorisation de son rôle dans le dispositif.
- La qualité du dialogue avec les autorités de tutelles pour mieux appréhender la dimension pluriannuelle de notre action.

Ces trois défis s'inscrivent dans une temporalité où notre pays, doté d'infrastructures de transport de qualité, doit à la fois financer des projets nouveaux structurants et veiller aux transports du quotidien qui nécessitent aussi des engagements.

En assurant le financement de ces travaux lourds sur la durée, l'agence participe à l'aménagement équilibré du territoire.

Outil de réduction des temps, de lutte contre l'isolement territorial, de développement économique, de construction d'alternatives au tout routier, l'AFITF est je le sais attendue dans sa mission. Je souhaite m'y investir pleinement.

2. En quoi vos responsabilités antérieures vous préparent-elles à exercer cette fonction ?

Mes fonctions antérieures de Président du Département pendant dix ans, de Maire - Président de communauté urbaine depuis 2014, m'ont permis de développer une vision de l'aménagement du territoire et des infrastructures. Je mesure ainsi aisément le nécessaire développement harmonieux des infrastructures pour l'équilibre du territoire, le développement économique et bien sûr la mobilité personnelle et professionnelle de nos concitoyens.

Mes expériences parlementaires au sénat et au parlement européen, me seront utiles pour mener à bien mon mandat à la tête de l'AFITF dans un souci de transparence et d'efficience vis à vis du contrôle parlementaire.

Mon expérience de Président du 119/GIPED (groupe d'intérêt public enfance en danger), dans un organisme alimenté par des fonds publics, indépendant mais devant travailler en bonne intelligence avec le gouvernement m'a préparé, aussi, à ce type de responsabilités.

3. La Cour des comptes a pendant longtemps contesté l'existence même de l'AFITF, en considérant que l'Agence est un outil de débudgétisation permettant de contourner les principes du droit budgétaire ; dans un référé du 29 août 2016 portant sur les comptes et la gestion de l'AFITF sur les exercices 2009 à 2015, la Cour a qualifié l'Agence d'« opérateur de l'Etat sans feuille de route ni marge de manœuvre », dont le rôle est « limité à celui de caisse de financement », n'ayant aucune autonomie décisionnelle, et complètement dépendant des services du ministère des transports pour l'instruction des dossiers et l'organisation de son travail. Quelle appréciation portez-vous sur les critiques sévères et récurrentes de la Cour des comptes ?

Il est vrai que la Cour des comptes s'intéresse de près à l'AFITF, et cela est bien légitime compte tenu des enjeux financiers que représente cette Agence. Je constate d'ailleurs que les critiques portées par la Cour à son encontre, bien que récurrentes, sont d'une portée qui diminue au fil du temps, la Cour elle-même constatant que l'AFITF s'est inscrite progressivement dans le paysage du financement des infrastructures. Vous l'avez d'ailleurs bien noté : le premier audit de la Cour recommandait la suppression pure et simple de l'Agence, son dernier référé, en date du 29 août 2016, critique plutôt l'étendue limitée de ses missions et marges de manœuvre, laissant clairement entendre qu'il conviendrait de les renforcer.

A cet égard, je fais miennes les réponses qui ont été apportées par le gouvernement au référé de la Cour. Le Premier ministre, dans sa note adressée à la Cour le 10 août 2016, a rappelé que le rôle de l'AFITF, concentrant en un lieu unique l'ensemble du financement des infrastructures de transport, était d'assurer la mise en œuvre au plan financier de la politique des transports et des infrastructures décidées par le gouvernement et qu'il ne revenait pas à l'Agence d'évaluer ces projets. La critique de la Cour des comptes sur le rôle très limité de l'Agence mérite d'ailleurs une observation : il est bien vrai que le rôle de financement des projets est strictement limité, mais il faudrait relever aussi à quel point il est important. Car il n'y a pas de politique ni de projets de transports sans financements et j'ajouterai, sans

financements durables. Or on doit bien constater que l'annualité budgétaire, et les contraintes qu'elle impose, s'accorde mal avec le financement de projets qui s'inscrit dans la durée.

D'ailleurs, dans la période où les ressources de l'AFITF ont dû être abondées par une subvention budgétaire, entre 2009 et 2014, la trajectoire financière et la dette de l'Agence se sont fortement dégradées. Il faut d'ailleurs à ce propos rendre hommage à l'action de Philippe Duron, qui a porté à haut niveau le message sur les besoins de financement de cette Agence, afin d'assurer la viabilité des projets décidés par le Gouvernement.

Concernant la critique relative à la débudgétisation, le Premier Ministre a répondu à la Cour que le principe d'affectation de taxes à un établissement pour la réalisation des missions qui lui sont attribuées était parfaitement compatible avec la LOLF. Et j'ajouterai que c'est un principe que nous ne sommes pas seuls à appliquer en Europe. En effet, l'étude de benchmarking réalisée en 2016 par la DG Trésor sur les agences de financement des infrastructures montre que des structures tout à fait similaires existent dans d'autres pays, en Allemagne et en Tchéquie notamment, et que ce principe d'affectation de recettes au financement des infrastructures de transport est largement promu par la Commission européenne.

Enfin, s'agissant de l'absence de feuille de route de l'Agence, voilà un point sur lequel je rejoins le constat fait par la Cour. Il me semble en effet tout à fait nécessaire, compte tenu des enjeux financiers de l'AFITF, de doter cette Agence d'un contrat d'objectifs et de performance. Cela permettrait aussi de se conformer à la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat. Je vois cela comme l'un des tous premiers actes de mon mandat, dans le cas où j'en serais nommé Président. En effet, les enjeux pour l'Agence, de mon point de vue, sont d'assurer un niveau de ressources compatible dans la durée avec les projets décidés, mais aussi de maîtriser les délais de paiement, compte tenu des montants en jeu, ce qui nécessitera sans doute de faire évoluer le calendrier de collecte des recettes de l'Agence, en majorité servies au second semestre.

4. L'AFITF devrait-elle pouvoir disposer des moyens de réaliser elle-même une évaluation socio-économique de chaque projet d'infrastructure ?

D'un point de vue général, je suis favorable au renforcement de la transparence dans le fonctionnement de l'AFITF et je crois que le rôle de l'AFITF dans le débat démocratique peut encore s'accroître. Nos concitoyens sont déjà représentés au sein du conseil d'administration, qui comprend quatre élus locaux et un député – et je souhaite que la loi d'orientation des mobilités acte la présence de deux parlementaires au sein du conseil d'administration, comme c'était le cas jusqu'en juin 2017. L'AFITF, via son rapport d'activité adressé chaque année aux parlementaires et mis en ligne sur son site Internet, permet aussi à nos concitoyens de s'informer sur les projets financés. Je suis favorable à ce que l'AFITF puisse informer encore davantage le public sur les projets financés et organise des échanges avec la société civile pour mieux prendre en compte les préoccupations de nos concitoyens. Dans ce contexte, la qualité de l'information dont dispose l'AFITF est primordiale pour que nos concitoyens trouvent dans l'AFITF un lieu de débat effectif.

Actuellement, l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures est encadrée par un ensemble de textes. Ainsi, la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 a renforcé les obligations d'évaluation préalable des projets d'investissement de l'Etat et de ses établissements publics et a introduit une contre-expertise indépendante pour les plus importants d'entre eux. Le décret

n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 en application de l'article 17 de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit une procédure d'évaluation triennale des investissements publics, remise au Premier ministre et transmise au Parlement. Enfin le commissariat général à l'investissement (CGI) tient un inventaire des projets d'investissements publics supérieurs à 20 M€, et exerce une contre-expertise de l'évaluation des projets supérieurs à 100 M€. L'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 précise par ailleurs les méthodes d'évaluation des projets de transport. Enfin la Commission nationale du débat public permet aux citoyens de s'exprimer sur les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants. C'est le cas par exemple de la création d'autoroutes, de lignes ferroviaires et de voies navigables.

Dans tout ce paysage déjà complexe, sur un sujet qui ne l'est pas moins, il ne me paraît pas opportun que l'AFITF réalise, elle aussi, sa propre évaluation socio-économique des projets décidés par le Gouvernement et qu'il lui appartient de financer. Je suis tout de même favorable à ce que les études d'évaluation soient, d'une manière générale, rendues plus accessibles à nos concitoyens et en particulier aux administrateurs de l'AFITF qui en feraient la demande. Je voudrais ajouter qu'il faut sans doute établir une passerelle (ou tout au moins des échanges réguliers) entre le Conseil d'orientation des infrastructures, qui dispose de tous ces éléments et qui est certainement appelé à être pérennisé, et l'Agence de Financement des Infrastructures.

5. S'agissant de la procédure d'adoption du budget de l'AFITF, le budget annuel est adopté par le conseil d'administration après l'adoption du projet de loi de finances, et le Parlement, qui approuve les recettes de l'AFITF pour l'année suivante, n'a pas la possibilité de se prononcer sur les choix faits en matière de dépenses. Cette procédure doit-elle, selon vous, être modifiée ?

Tout d'abord il me paraît bien naturel que l'Agence vote son budget après l'adoption du projet de loi de Finances, celui-ci déterminant le niveau des recettes de l'Agence. En revanche cela n'exclut pas que le président de l'AFITF fasse valoir, en amont du PLF, auprès du gouvernement, ses éléments d'analyse sur la trajectoire financière de l'Agence en fonction des orientations et des projets qui sont annoncés pour le secteur des transports. C'est une pratique qu'avait développée Philippe Duron à la présidence de cette Agence, et j'entends y recourir également en tant que de besoin.

Quant à la possibilité pour le Parlement de se prononcer sur les choix qui sont fait en matière de dépense, il me semble que cela justifie pleinement la participation de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat au sein du conseil d'administration de l'AFITF. La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique prévoit que les parlementaires doivent être désignés au sein d'un organisme extérieur en vertu d'une disposition législative. L'Assemblée nationale, sollicitée par le SGG a désigné un représentant (M. JB Djebbari) au CA de l'AFITF, mais le Sénat a indiqué qu'il souhaitait anticiper l'entrée en vigueur de la loi, prévue au 1^{er} juillet 2018. Compte tenu des enjeux de finances publiques portés par l'AFITF, dont le budget est alimenté par des taxes et redevances affectées, il convient de pérenniser la représentation de l'Assemblée nationale et du Sénat à son conseil d'administration. Pour cela, il est nécessaire de faire remonter au niveau législatif les dispositions prévoyant la participation d'un sénateur et d'un député au conseil

d'administration de l'AFITF. Cette mesure pourrait être portée par la Loi d'Orientation sur les Mobilités qui est en préparation.

Enfin sur un plan plus large, il me semble que cette question de l'association du parlement à l'adoption du budget de l'AFITF pose un sujet de démocratie dans les politiques de transport et de gouvernance de cette Agence. Le conseil d'administration de l'AFITF est, je l'ai déjà dit, constitué à parité de représentants de l'administration et d'élus, et cela me paraît très positif. En revanche il me semble qu'il serait utile pour l'AFITF de s'ouvrir à d'autres représentants de la société, usagers des systèmes de transport mais aussi défenseurs de l'environnement notamment. Cette ouverture, je ne l'imagine pas forcément au sein même du Conseil d'administration, mais plutôt dans un cercle qui pourrait d'abord être informel, par la tenue périodique de réunions d'échanges d'informations avec ces représentants, puis éventuellement par la mise en place d'une instance (dénommée conseil consultatif, par exemple) qui inscrirait cette ouverture au débat démocratique dans les textes institutifs de l'Agence.

6. S'agissant des recettes budgétaires de l'Agence, elles ont représenté 2,066 milliards d'euros en 2016 ; pour 2017, le troisième budget rectificatif de l'Agence présente un montant de recettes de 2,150 milliards d'euros. La principale recette de son budget est désormais la part de TICPE affectée à l'Agence (715 millions d'euros pour 2017), la majeure partie de ses recettes continuant de provenir du secteur routier et autoroutier. Quelles devraient être, selon vous, la composition et la trajectoire des recettes de l'AFITF dans les années à venir ?

Il faut d'abord se rappeler qu'initialement l'AFITF devait percevoir les dividendes des sociétés concessionnaires d'autoroutes, recette qui a disparu avec la privatisation décidée en 2006. L'AFITF a cependant reçu une dotation de l'État issue du produit de la vente de ses participations (4Md€). Puis, dans une deuxième période de son existence, de 2009 à 2014, dans l'attente de la mise en place de l'écotaxe, l'AFITF a reçu une subvention budgétaire de l'Etat, dont le montant a fortement décliné au fil du temps, passant de 1,6Md€ à 1,2Md€ de 2009 à 2010 (dont environ 25 % au titre du plan de relance de l'économie française), puis 0,9Md€ en 2011-2012 et 0,6Md€ en 2013-2014. Enfin, suite de la décision d'abandonner l'écotaxe Poids Lourds, la loi de Finances de 2015 a prévu une augmentation de la Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) de 2 centimes par litre de gazole pour les véhicules légers (soit un produit d'environ 680M€) et de 4 centimes pour les poids lourds (rapportant environ 480M€1). L'intégralité du produit issu de cette mesure (1,1Md€) a été versé à l'AFITF en 2015, montant qui a été ramené à 0,7Md€ en 2016 et 2017 et qui retrouvera pratiquement son niveau initial en 2018.

Les ressources de l'AFITF ont donc fortement varié depuis sa création, mais ce qu'il me paraît important de souligner c'est qu'il revient à l'AFITF de veiller, en toutes circonstances, à la soutenabilité de sa trajectoire financière, c'est-à-dire à l'adéquation entre le volume des recettes qui sont mises à sa disposition et les engagements financiers qu'elle prend au titre de la mise en œuvre de la politique et des projets de transport décidés par le Gouvernement. De ce point de vue, le rapport du COI vient de proposer trois scénarii qui correspondent pour l'AFITF à un niveau de budget à 2,4 - 2,5 milliards d'euros par an, à 3 milliards d'euros, ou encore à 3,5 milliards d'euros par an pour les prochaines années. Nous verrons prochainement lequel est retenu par le Gouvernement et, le cas échéant, quelles seront la nature et le volume des ressources (éventuellement complémentaires) dont l'AFITF devra disposer.

En effet, la structure actuelle des recettes de l'AFITF permet d'atteindre au mieux un volume de 2,5Md€ par an, dont 1,1Md€ de TICPE, 0,9Md€ provenant des sociétés concessionnaires d'autoroutes (redevance domaniale, taxe d'aménagement du territoire et contribution volontaire exceptionnelle) et environ 0,5Md€ d'amendes radars automatiques.

Un premier point de débat porte sur l'origine des ressources de l'Agence, qui proviennent aujourd'hui toutes de la route. Dans ces conditions, tout scénario d'augmentation constitue un point sensible pour les professionnels du transport routier. Certes, il s'agit du seul mode capable de s'autofinancer, et la route bénéficie en retour, de plus de 40% des paiements réalisés par l'AFITF. Mais d'un autre côté, c'est un secteur sur lequel les taxes prélevées alimentent aussi le budget général de l'Etat (la TICPE représentant plus de 20Md€ de recette, il n'en revient que 5% au secteur des transports, par l'intermédiaire de l'AFITF).

Parmi les options de nouvelles recettes pour l'AFITF, il y aurait la possibilité d'une nouvelle augmentation de TICPE. Celle-ci serait modeste puisque 1c€ par litre de carburant représente une recette de l'ordre de 500 millions d'euros, mais son acceptabilité serait incertaine compte tenu de l'effet cumulé des augmentations successives de la fiscalité sur les carburants pour l'AFITF (2c€ sur le gazole des véhicules légers, 4c€ sur le gazole professionnel votés en loi de finances 2015), pour la contribution énergie climat, dite taxe carbone (introduite au taux de 7€/tonne CO2 en 2014 et qui depuis a été régulièrement augmentée pour atteindre 30,5€/tonne CO2 en 2017 puis 44,6€/tonne CO2 en 2018 – prélevée avec la TICPE) et de la convergence de fiscalité entre le gazole et l'essence. Il faut aussi noter le risque de décrochage par rapport aux pays voisins et la faible contribution, par ce moyen, des transporteurs étrangers qui ont la possibilité de faire le plein de carburant hors de France. Enfin il faut avoir conscience de la conjoncture encore assez favorable sur le prix des carburants, qui pourrait changer ces prochaines années et rendre insupportable toute nouvelle augmentation de la fiscalité sur les carburants.

Une deuxième option serait de mettre en place une vignette sur les véhicules, ce qui a été évoqué lors des assises de la mobilité. Il s'agit là aussi d'un sujet sensible, à la fois pour les automobilistes et pour les professionnels du transport routier. Pour cette raison la ministre des transports a fait entreprendre un audit sur la fiscalité appliquée au transport routier et sur l'usage qui en est fait. Sans préjuger du résultat de cet audit, une telle mesure aurait pour mérite de faire contribuer tous les usagers de la route (y compris les transporteurs étrangers en transit) et de présenter des coûts de prélèvement modérés (par comparaison avec l'écotaxe dont le système complexe de contrôle et l'assiette peu étendue avait conduit à des coûts de plus de 40 % du produit brut, ce qui le rendait très peu acceptable pour l'ensemble des transporteurs routiers). Via des mécanismes de péréquation, cette solution pourrait aussi répondre aux préoccupations de collectivités qui font état d'un trafic important sur le réseau non concédé par des acteurs qui ne supportent pas le coût d'usage de l'infrastructure. Elle pourrait aussi être plus facilement acceptée par les routiers français si elle s'accompagnait d'une réduction d'autres taxes permettant de préserver leur compétitivité. Toutefois, cette solution n'est pas celle privilégiée par l'Union européenne, qui a entrepris une refonte de la directive Eurovignette privilégiant les tarifications à l'usage (selon la distance parcourue) et visant à abandonner à terme les systèmes de tarification à la durée. La vignette serait susceptible de ne fonctionner que quelques années, une durée qui pourrait toutefois être compatible avec les besoins supplémentaires de financement pour le secteur des transports qui pourraient être retenus dans la loi de programmation.

A court/moyen- terme, une troisième option serait celle des cessions de participations de l'Etat dans des entreprises perçues comme non stratégiques et qui pourraient être utilisées

pour financer les investissements en infrastructures de transport. Dans le secteur des transports, les 50,6% de l'Etat dans le capital d'ADP pourraient représenter quelque 8 Mds €. Mais ce n'est qu'un exemple parmi d'autres, en particulier si l'on retient des industries liées au secteur des transports, telles que l'automobile, l'aéronautique ou l'industrie navale ou encore des infrastructures telles que certains aéroports régionaux et grands ports maritimes. Toutefois, cette question dépasse très largement le sujet du budget de l'AFITF.

A plus long terme, il faut aussi se projeter vers la fin des contrats de concessions autoroutières, même si cette question paraît encore lointaine (entre 2032 et 2036). En effet les sociétés concessionnaires pourvoient 38% des recettes actuelles de l'AFITF, entre la redevance domaniale (350M€ en 2018), la taxe d'aménagement du territoire (515M€) et contribution volontaire exceptionnelle (100M€). Avec la fin des concessions, ces recettes disparaîtront et la réglementation européenne en préparation viendra certainement encadrer le niveau des péages, pour le mettre au plus proche des coûts de financement des réseaux empruntés (ce qui rendra difficile, a priori, la collecte sur ces réseaux de taxes permettant de financer les autres infrastructures de transport).

Les ressources de l'Agence ont donc connu des évolutions importantes depuis sa création, et un progrès significatif à mon sens depuis 2015 avec la disparition de la subvention budgétaire, l'AFITF étant alors devenue entièrement alimentée par des recettes affectées. Et cela reste certainement une question d'actualité et d'avenir pour cette Agence qui doit assurer la soutenabilité du financement de nos systèmes de transport.

7. Le budget de l'AFITF devrait-il avoir un caractère pluriannuel ?

La gestion budgétaire et comptable publique vient d'être réformée par la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 d'un décret de 2012 engageant les opérateurs de l'Etat, dont l'AFITF fait partie, à se doter d'un budget à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Dans le cas de l'AFITF tout particulièrement, les autorisations d'engagement s'inscrivent dans la durée, avec des chroniques de paiement parfois très longues (ainsi, les engagements pris pour l'autoroute urbaine L2 réalisée à Marseille en contrat de partenariat font courir des échéances financières jusqu'en 2042). De ce fait, le budget de l'AFITF a déjà un caractère pluriannuel.

On peut aussi citer les autres engagements pris par l'Etat, qui prennent la forme de programmes s'inscrivant dans la durée et dont il revient à l'AFITF d'assurer ensuite le financement. Le volet mobilité des contrats de plan Etat-régions, qui représente environ 7 milliards d'€ pour la part AFITF en fait partie. Pour les CPER, bien que l'enveloppe globale soit connue dès la signature des contrats, les engagements financiers ne sont pris par l'AFITF que par tranche annuelle (environ 700M€ ont été engagés chaque année par l'Agence depuis 2015 à ce titre). C'est une pratique qui pourrait évoluer, on peut en discuter avec l'administration. En tout cas, ce qui compte de mon point de vue pour avoir une idée assez exacte des engagements financiers auxquels l'Agence est tenue, c'est de comptabiliser non seulement les conventions déjà signées par l'Agence mais aussi celles qui ne manqueront pas de l'être du fait des engagements pris par l'Etat, notamment envers les collectivités.

En termes de ressources, l'affectation des produits à l'AFITF est de fait, dans la grande majorité des cas, pluriannuelle. Seule la dotation initiale qui résultait du produit de la vente des parts de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes a constitué une recette ponctuelle. Les autres recettes de l'AFITF sont bien de caractère pluriannuel, qu'il s'agisse

des produits issus des autoroutes (redevance domaniale et taxe d'aménagement du territoire), des amendes radars ou encore de la taxe sur les carburants (TICPE). Chacune connaît sa propre dynamique (limitée pour les autoroutes, plus importante ces dernières années pour les amendes radars), certaines sont soumises à des arbitrages (la TICPE, par la direction du budget) mais toutes, depuis 2015, se retrouvent d'année en année dans la structure des recettes de l'Agence.

Il me semble donc qu'il n'est pas nécessaire d'aller au-delà des dispositions sur la pluri-annualité qui sont déjà prévues par le décret GBCP, le budget de l'Agence se structurant autour d'autorisations d'engagement (par nature pluriannuelles) et de recettes récurrentes. Par ailleurs la loi de programmation des finances publiques pour le secteur des transports, qui devrait être adoptée cette année, devrait donner la visibilité pluriannuelle dont l'Agence a besoin. Et ce sera certainement là un axe de progrès pour l'Agence en termes de visibilité à moyen terme.

En revanche, quoiqu'il arrive, il me semble important que l'Agence continue, ainsi que le prévoit le décret GBCP, à éclairer ses administrateurs sur la soutenabilité de sa trajectoire financière au moment où le budget de l'Agence est soumis à délibération et au vote du CA. Et je serai sur ce point, demandeur d'éléments d'éclairage de la part du Secrétariat général de l'AFITF en amont de nos conseils d'administration qui examineront le budget initial et les budgets rectificatifs de cette Agence.

8. S'agissant de la répartition des dépenses de l'Agence entre les modes de transport, sur la période 2005-2016, 41 % des dépenses d'intervention ont concerné le secteur routier, 38,7 % le secteur ferroviaire et environ 12 % les transports collectifs d'agglomération. Pour 2017, ces parts représentent respectivement 37 % (routier), 42,7 % (ferroviaire) et 10,5 % (transports collectifs). Quelle est votre vision de cette répartition des dépenses ?

En me référant au compte financier de l'AFITF pour l'exercice 2017, la répartition des paiements entre les différents modes de transports a été la suivante : routes (38%), ferroviaire (45%), transports collectifs d'agglomération (8%), fluvial (4%), maritime (2%), le reste étant au règlement de l'échéance de la dette due au titre de l'éco-taxe et au financement du programme exceptionnel d'investissement pour la Corse.

Bien que le pourcentage de la route ait diminué, il faut noter que le montant versé au secteur routier à l'AFITF a en réalité légèrement augmenté en 2017 en valeur absolue par rapport à la moyenne de 2005-2016, passant de 797 millions d'euros à 811 millions d'euros, soit une hausse d'environ 2%. Et si les recommandations du COI sont suivies, le niveau des paiements de l'AFITF à destination des routes devrait augmenter jusqu'à 1 milliard d'euros par an. Il s'agit d'ailleurs d'une mesure attendue par le secteur du transport routier qui non seulement contribue à l'essentiel des recettes de l'agence mais qui assure aussi une très large majorité des flux de transport de marchandises et de mobilité des voyageurs dans notre pays.

S'agissant du ferroviaire, l'augmentation des dépenses tient pour l'essentiel au financement du renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre des territoires. Cet effort décidé par le gouvernement et financé par l'AFITF à concurrence de 100M€ à partir de 2015 est porté à 270M€ dans le budget de l'Agence en 2018, niveau en deçà duquel il ne devrait pas descendre au cours des prochaines années. L'enjeu est à la fois de mettre en service du matériel fiable et performant et de permettre le transfert aux Régions de la compétence

d'autorité organisatrice des lignes pour lesquelles elles en ont fait la demande. Il faut aussi compter dans la durée avec le versement des loyers dus pour la construction des LGV Bretagne Pays de la Loire et du Contournement Nîmes Montpellier (230M€ par an jusqu'en 2032) et résorber à courte échéance le reliquat de dette de l'AFITF envers SNCF Réseau pour la LGV Sud Europe Atlantique (220M€ à fin 2017).

S'agissant des transports collectifs d'agglomération, le recul des paiements enregistré en 2017 tient pour une bonne part au cycle de ces projets. En effet, les deux principaux postes de dépenses de l'AFITF dans ce domaine portent sur les contrats de plan Etat-Régions (en Ile de France notamment), dont les niveaux sont assez stables, et sur les projets portés par un ensemble de collectivités locales suite aux appels à projets lancés par l'Etat en 2008, 2011 et 2013 (et qui donnent lieu à une centaine de conventions de financement signée entre l'AFITF et les collectivités concernées). Or en 2017, les appels de fonds reçus pour cette deuxième catégorie ont été d'un niveau assez faible, les agglomérations appelant les subventions de l'AFITF au rythme de la progression des projets qui portent sur la réalisation d'infrastructures dont la réalisation est souvent très contrainte en milieu urbain, dense par nature.

Mais je voudrais aussi évoquer certaines natures de dépenses qui ne se retrouvent pas forcément dans cette répartition par mode de transport. Il s'agit notamment de la connectivité entre les différentes infrastructures, qui permettent le développement de l'intermodalité des transports. A cet égard, les contrats de plan Etat-régions 2015-2020 dont l'AFITF finance le volet mobilité portent un effort accru sur l'amélioration des nœuds du réseau ferré (notamment pour faciliter le transit à travers les principales agglomérations). Cet effort porte aussi sur le secteur portuaire, qui tire une partie de sa compétitivité sur la qualité de ses connexions avec les réseaux de transport nationaux (ferroviaires, fluviaux et routiers). Et l'AFITF contribue bien entendu à ces améliorations nécessaires de notre réseau de transport.

Et je voudrais dire un mot sur les innovations dans le secteur des transports, qui ne se retrouvent pas non plus dans ces statistiques de dépenses modales, mais sur lesquelles l'AFITF apporte déjà son concours financier. Il s'agit des systèmes d'information en temps réel des usagers de la route, que l'AFITF finance à des niveaux croissants (25M€ en moyenne annuelle sur 2009-2015, 35M€ en 2016 et 2017). Il s'agit aussi du secteur ferroviaire, pour lequel l'AFITF finance des études en vue de l'acquisition d'un matériel roulant des trains d'équilibre des territoires de nouvelle génération. Ainsi, avec le développement des véhicules intelligents, mais aussi des nouveaux systèmes de motorisation, cette composante des paiements de l'Agence au service de l'innovation dans le domaine des transports pourrait être appelée à se développer, les textes instituant l'Agence prévoyant qu'elle est compétente à la fois pour le financement des infrastructures « et des équipements qui en sont l'accessoire indissociable ».

9. L'AFITF n'intervient pas sur des infrastructures aéroportuaires, ni sur des projets de dimension européenne comme la partie transfrontalière du projet Lyon-Turin. Le champ d'intervention de l'AFITF doit-il selon vous être étendu ?

Les infrastructures aéroportuaires reposent sur des modèles économiques très particuliers et le secteur aérien, plus généralement, sur un système de recettes qui assure son autonomie financière. L'AFITF, quant à elle, repose sur un schéma de financement par la route des dépenses non seulement routières mais aussi relatives aux autres modes de transports terrestres. Je ne pense pas qu'il y ait une véritable plus-value à unifier ou même à rapprocher les deux systèmes, ni d'un point de vue technique (les recettes et leurs mécanismes de collecte

sont disjoints), ni sur un plan organisationnel (les cultures métiers sont très différentes), ni sur le plan de la transparence (les professionnels du transport routier nous demandent aujourd'hui des comptes sur l'utilisation des taxes sur les carburants, l'extension du champ de compétence de l'AFITF ne viendrait pas précisément éclairer le débat). J'ajoute que nous sortons tout juste des Assises de la mobilité (qui se sont tenues entre septembre et décembre 2017), des travaux importants réalisés par le Conseil d'orientation des infrastructures (qui a remis son rapport à la Ministre des transports le 1^{er} février) et que le projet de loi d'orientation des mobilités est dans sa phase finale d'élaboration... alors que les assises de l'aérien viennent tout juste d'être lancées (le 20 mars) pour une durée de six mois. Toute réflexion sur un éventuel élargissement du périmètre de l'AFITF au secteur aérien ne me semble donc pas d'actualité.

En revanche, s'agissant des projets de dimension européenne, et en particulier du Lyon-Turin, je voudrais préciser que l'AFITF a, depuis sa création, contribué à financer les étapes préalables à ce projet, qu'il s'agisse des études, de la préparation des procédures réglementaires ou encore des acquisitions foncières. Au total, l'Agence a ainsi versé 330M€ et restent dus au titre des conventions signées par l'AFITF pour ce projet, 171M€, soit au total un demi-milliard d'euros qui a été engagé par l'Agence pour le Lyon-Turin. S'agissant de la poursuite de ce projet, deux options se présentent, soit la poursuite du financement par l'AFITF, soit la mise en place d'une structure dédiée au financement de ce projet. Si le premier scénario était retenu par le Gouvernement, il serait nécessaire d'assurer à l'AFITF l'affectation des ressources complémentaires dédiées, en volume suffisant pour couvrir les besoins de financement de ce projet. D'ailleurs je précise qu'il serait tout à fait possible, sur un plan technique, de flécher dans le budget de l'AFITF cette part supplémentaire de recettes vers le projet du Lyon-Turin afin d'en garantir durablement le financement. J'ajoute que ce projet, qui bénéficie d'une subvention importante de l'Union européenne pour la réalisation du tunnel transfrontalier, nécessitera des aménagements complémentaires importants pour assurer son bon raccordement au réseau français (et italien). Ces aménagements complémentaires, parce qu'ils ont aussi vocation à améliorer l'efficacité de notre réseau ferré (notamment au niveau du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise), sont certainement appelés à être financés par l'AFITF. Pour l'ensemble de ces raisons, et pour conserver la visibilité offerte par l'AFITF en termes de financement des infrastructures de transport, il ne serait donc pas choquant de mon point de vue que l'Agence finance l'ensemble (sous réserve, encore une fois, que ses ressources le lui permettent).

10. Qu'attendez-vous de la future loi d'orientation sur les mobilités ?

Le secteur des transports en France est à la croisée des chemins qui ont été présentés dans le rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures. Les choix qui seront faits par la loi d'orientation des mobilités entre les scénarii proposés seront, en ce sens, déterminants pour les engagements de l'AFITF au cours des prochaines années.

Quel que soit le scénario retenu, un premier point important pour la loi d'orientation des mobilités portera sur la définition de niveaux de ressources à la fois cohérents avec les orientations choisies, prévisibles et durables. Ce point me paraît être absolument essentiel pour s'assurer du bon fonctionnement de l'AFITF, ainsi que pour éviter des difficultés et des surcoûts à venir. Et j'y serai particulièrement vigilant.

Un second point porte sur la confirmation du rôle de l'agence dans le débat démocratique sur les politiques de transport, car en fin de compte le nœud du débat se tient bien dans les

questions de financement. La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, en son article 13 inséré au II de l'article L.O. 145 du code électoral, prévoit que : « un député ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation. » De ce fait, la présence de parlementaires au conseil d'administration de l'AFITF n'est plus garantie (l'AN a certes désigné un représentant, mais le Sénat ne l'a pas fait, par anticipation de l'entrée en vigueur de cette loi au 1^{er} juillet 2018). Je suggère donc que la loi d'orientation des mobilités acte le principe de la participation es qualité au CA de l'AFITF, d'un sénateur et d'un député.

Un troisième point concerne l'efficacité de l'AFITF en tant qu'instrument financier de l'Etat dans les missions qui lui sont confiées. Le dernier rapport d'audit de la Cour des comptes relevait que l'Agence était en contradiction avec les principes de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, le président de l'AFITF n'étant destinataire d'aucune lettre de mission ni signataire d'un contrat d'objectifs et de performances. En accord avec cette circulaire, il me semble nécessaire de formaliser le pilotage stratégique de l'agence par un contrat passé avec sa tutelle afin de préciser les objectifs et les modalités de suivi de l'action de l'AFITF (critères de performance, notamment les montants dus au titre des pénalités financières, les délais de paiement...).

Un tel contrat nécessiterait d'être assorti d'engagements financiers de l'Etat, la circulaire de 2010 estimant qu'ils sont d'autant plus souhaitables que l'opérateur exerce une activité comportant, à une échelle pluriannuelle, des enjeux budgétaires et financiers élevés, ce qui est bien le cas de l'AFITF. La circulaire précise qu'en pareilles hypothèses le contrat doit être cosigné par le ministre du budget et sa mise en place réalisée en concomitance avec le cycle budgétaire pluriannuel. Cela donnerait suite à l'observation faite par la Cour des comptes, qui relevait que de tels outils pour l'AFITF auraient l'avantage de fixer à l'établissement une trajectoire financière de référence pour encadrer ses engagements. Le projet de loi de programmation pour les transports serait d'ailleurs tout à fait propice à l'élaboration d'un tel contrat.