

Le 21 juillet 2022

**Questionnaire à M. Jean Castex, ancien Premier ministre,  
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 (AFITF) ?

Les éléments de réponse pourront être communiqués à l'occasion de l'audition.

2. Quels seraient les priorités et les axes structurants de votre action à la tête de l'AFITF ? Diffèreraient-ils de l'action de l'AFITF conduite jusqu'à présent ?

A l'occasion de l'audition du printemps 2021, Christophe BECHU avait donné trois priorités à sa nouvelle présidence, qu'il me paraît de nature à poursuivre :

1) s'assurer de la soutenabilité financière : respect des trajectoires de financement de la Loi d'orientation des mobilités (LOM) ainsi que de sa révision à venir, achever la mise en œuvre du volet transport du Plan de relance (3,06Md€ pour la durée du plan), soutenir les projets structurants comme le canal Seine-Nord (1,1Md€) au moyen de ressources affectés robustes et suffisantes (hors plan de relance) et de ressources budgétaires (plan de relance).

2) faciliter la transition écologique en participant à la mise en œuvre du volet transport du Plan de relance et de la suite des contrats de plan Etat-Région (CPER), en contribuant aux travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) et au réseau des agences européennes de financement des infrastructures en cours de création à la suite du colloque européen organisé pendant la PFUE sur la « décarbonation des mobilités: l'avenir du financements infrastructures de transport » et enfin en œuvrant à la résilience face au réchauffement climatique, notamment avec la protection du littoral.

3) veiller à l'efficacité et la transparence de l'action de l'AFIT France en mettant en œuvre le contrat d'objectifs et de performance (COP), notamment grâce à des rapports annuels précis et complets et à une information disponible sur le nouveau site internet de l'Agence ([www.afit-france.fr](http://www.afit-france.fr)). La durée de l'actuel COP suit la temporalité de la LOM et l'élaboration d'un nouveau plan sera conduit en parallèle avec la révision de la trajectoire financière de la LOM.

En effet, pour honorer les engagements de financement de l'Etat, l'AFIT France doit assurer son rôle de « gardienne du temps long » induit par la nature des projets. Nous avons besoin

d'une Agence forte et efficace dotées des moyens adéquats pour remplir ses missions au service de la transition écologique.

3. Estimez-vous que l'AFITF doit contribuer plus intensément à la transition énergétique du secteur des transports, en particulier par le biais du report modal ?

L'AFIT France doit bien entendu financer les infrastructures de transport en cohérence avec les objectifs de transition énergétique français, dont la décarbonation totale de l'économie à l'horizon 2050. L'atteinte de cet objectif de long terme nécessite un renforcement des reports modaux, tels que présentés dans la stratégie nationale bas carbone et la stratégie de développement de la mobilité propre. Les infrastructures de transport devront donc progressivement être mises en cohérence avec les projections de trafics respectives des différents modes.

A ce titre, la mise en application diligente des dispositions de la loi d'orientation des mobilités (LOM) est un préalable indispensable, car celle-ci retient pour chacun de ses programmes d'investissements prioritaires rappelés ci-dessous, des objectifs ambitieux de report modal et d'adaptation au changement climatique.

Pour mémoire, les 5 programmes d'investissements prioritaires sont les suivants :

- 1° L'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ;
- 2° La résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains ;
- 3° Le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales par des aménagements des itinéraires existants ;
- 4° Le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien, afin de renforcer la dynamique de développement des transports en commun, les solutions de mobilité quotidienne alternatives à la voiture individuelle et les mobilités actives au bénéfice de l'environnement, de la santé et de la compétitivité ;
- 5° Le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse, et notamment le renforcement de l'accessibilité des ports et des grands itinéraires internationaux ferroviaires et fluviaux.

4. L'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a fixé une trajectoire pluriannuelle pour les dépenses de l'AFITF pour la période 2019-2023. Les dépenses représentent un montant total de 13,7 milliards d'euros. Cet article a également posé le principe d'une enveloppe quinquennale de 14,3 milliards d'euros sur la période 2023-2027. Envisagez-vous de demander une révision de ces montants ?

La trajectoire financière pluriannuelle en vigueur de l'AFIT France s'inscrit en effet en pleine cohérence avec les dispositions de la LOM, notamment celles de son article 2 sur les aspects budgétaires.

Il convient de rappeler que cette trajectoire regroupe l'ensemble des financements et opérations prévues à l'avenir, mais aussi - et c'est une part très significative des financements dans les premières années - les conditions de financements des opérations déjà engagées dans le passé, mais dont les appels de fond n'ont pas été encore complètement réalisés.

A ce jour, les restes à payer, représentant de l'ordre de 14 milliards d'euros (plan de relance compris) pour une moyenne de décaissements annuels d'environ 2,5 à 3,5 Md€. Ces restes à payer sont bien sûr à honorer prioritairement, suivant l'avancée des opérations en question.

Il n'en demeure pas moins que pour l'avenir, la trajectoire de référence a vocation à faire l'objet d'une révision plus structurante en tenant compte des éléments d'appréciation suivants :

- **La LOM prévoit qu'une actualisation de la trajectoire est présentée au Parlement au plus tard à la mi-2023**, après qu'un nouveau rapport du COI soit rendu au Gouvernement, celui-ci ayant été réinstitué à cet effet (rapport attendu à l'automne 2022, après un rapport intermédiaire déjà diffusé au printemps) ;
- Parmi les éléments financiers structurants déduits de cette nouvelle trajectoire, les enveloppes annuelles mobilisables au titre des Contractualisations Territoriales (CPER/CPIER/CCT) constitueront des clés d'entrée déterminantes dans la finalisation des mandats à adresser par le Gouvernement aux Préfets de Région, dans la perspective de l'approbation du volet mobilités des contrats pour la période 2023-2027.

Il peut être précisé qu'en parallèle des travaux du COI, le Ministère chargé des Transports a d'ores et déjà mis en évidence **un « mur d'investissements »** (suivant les termes évoqués dans le premier rapport intermédiaire du COI) ; cela concerne par exemple les transports collectifs en IDF (CPER), les Services express métropolitains, les mobilités actives, ou encore l'ERTMS (système européen de gestion du trafic ferroviaire), **qui nécessiteront donc des choix collectifs délicats dans les mois qui viennent et au-delà, une priorisation des demandes.**

5. Comment jugez-vous la répartition des dépenses au sein de l'AFITF entre les infrastructures existantes et la réalisation de nouvelles infrastructures? Comment doit, selon vous, être orienté le financement des infrastructures ?

La loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoit cinq programmes d'investissement prioritaires pour l'AFIT France dont « *l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants* ».

La répartition des dépenses au sein de l'AFIT France entre infrastructures existantes et la réalisation de nouvelles infrastructures peut être estimée selon la typologie suivante qui permet de prendre en compte les opérations « mixtes » :

- Réseau existant
- Mixte (réseau existant et nouvelle infrastructure)
- Nouvelle infrastructure

Selon cette typologie, la répartition est la suivante pour l'année 2021 (millions d'€) :

Opérations AFITF	Dépense CP	Typologie des opérations
CPER	1 016	Mixte
Régénération réseau routier national	534	Infrastructure existante
Matériels roulants et trains de nuit	398	Infrastructure existante
Projets de LGV	264	Nouvelle infrastructure
Régénération réseau fluvial	194	Infrastructure existante
Lyon-Turin	127	Nouvelle infrastructure
Mises aux normes (bruit, sécurité, PMR)	114	Infrastructure existante
Projets ferroviaires hors LGV	93	Infrastructure existante
Grands projets routiers	80	Nouvelle infrastructure
Divers	77	Mixte
Canal Seine Nord Europe	65	Nouvelle infrastructure
Transports du quotidien	56	Mixte
Transports combinés/fret	32	Infrastructure existante
<b>Total</b>	<b>3 051</b>	

Ce qui donne les parts suivantes :

Typologie des opérations	Dépense CP	%
Infrastructure existante	1 366	45 %
Mixte Infrastructure existante et nouvelle	1 149	38 %
Nouvelle infrastructure	536	18 %
<b>Total</b>	<b>3 051</b>	<b>100 %</b>

Ainsi la part qui concerne le réseau existant pour 2021 correspond à environ 45 % des dépenses de l'AFIT France, les opérations mixtes à environ 38 % et les nouvelles infrastructures à environ 18 %.

Cette répartition respecte les priorités d'investissement établies par la LOM.

On peut noter par ailleurs que les moyens de l'AFIT France sont complétés avec ceux du programme budgétaire 203 « Infrastructures et services de transport » qui finance également directement ou indirectement les infrastructures existantes notamment avec :

- Les concours versés à SNCF réseau (2,5 milliards d'€ en 2021) ;
- L'entretien routier courant du réseau routier national (325 millions d'€ en 2021) ;
- La subvention versée à VNF (245 millions € en 2021) ;
- Les subventions pour financer le dragage des grands ports maritime (91 millions d'€ en 2021).

A noter qu'il convient de préciser que l'AFIT France en tant que telle n'a pas la responsabilité directe des choix opérés en matière de programmation, responsabilité relevant du Gouvernement et de la représentation nationale.

6. S'agissant de la répartition des dépenses de l'AFITF entre les modes de transport, en 2020, 46,6 % des dépenses engagées ont concerné le secteur routier, 21,2 % le secteur ferroviaire, 5,3 % le secteur fluvial et 2,6 % le secteur maritime. En ce qui concerne les crédits de paiement, 45,2 % ont été affectés au secteur ferroviaire, 38,3 % au secteur routier, 4,5 % au secteur fluvial et 1,8 % au secteur maritime. Envisagez-vous de modifier ces répartitions ?

Cette répartition actuelle découle très directement des orientations retenues suite aux travaux du Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI) de 2018, tels qu'ils ont été ensuite repris dans la Loi d'Orientation des Mobilités (cf. priorités détaillées dans la question n°3).

La trajectoire financière pluriannuelle en vigueur de l'AFIT France demeure ainsi toujours cohérente avec les dispositions de la LOM. Elle définit ainsi à ce stade l'ensemble des financements et opérations prévues à l'avenir, mais aussi - et c'est une part très significative des financements dans les premières années - les conditions de financements des opérations déjà engagées dans le passé, mais dont les appels de fond n'ont pas été encore complètement réalisés.

A ce jour, les restes à payer, représentant de l'ordre de 14 milliards d'euros (plan de relance compris) pour une moyenne de décaissements annuels d'environ 2,5 à 3,5 Md€.

De manière générale, la trajectoire de référence a vocation à faire l'objet d'une révision plus structurante en tenant compte des éléments d'appréciation suivants :

- **La LOM prévoit qu'une actualisation de la trajectoire est présentée au Parlement au plus tard à la mi-2023**, après qu'un nouveau rapport du COI soit rendu au Gouvernement, celui-ci ayant été réinstitué à cet effet (rapport attendu à l'automne 2022, après un rapport intermédiaire déjà diffusé au printemps) ;

- Parmi les éléments financiers structurants déduits de cette nouvelle trajectoire, les enveloppes annuelles mobilisables au titre des Contractualisations Territoriales (CPER/CPIER/CCT) constitueront des clés d'entrée déterminantes dans la finalisation des mandats à adresser par le Gouvernement aux Préfets de Région, dans la perspective de l'approbation des nouveaux contrats pour la période 2023-2027 en matière de mobilités.

Il peut être précisé qu'en parallèle des travaux du COI, le Ministère chargé des Transports a sans attendre mis en évidence **un « mur d'investissement »** (suivant les termes évoqués dans le premier rapport intermédiaire du COI) ; cela concerne par exemple les transports collectifs en IDF (CPER), les Services express métropolitains, les mobilités actives, ou encore l'ERTMS (système européen de gestion du trafic ferroviaire), **qui nécessiteront donc des choix collectifs délicats dans les mois qui viennent.**

A noter qu'il convient de préciser que l'AFIT France en tant que telle n'a pas la responsabilité directe des choix opérés en matière de programmation, responsabilité relevant du Gouvernement et de la représentation nationale.

7. L'AFITF est un acteur privilégié du financement des infrastructures ferroviaires. Les financements prévus dans le nouveau contrat de performance entre l'État et la SNCF pour la période 2021-2030 vous semblent-ils adaptés aux défis d'investissement auxquels fait face le secteur ferroviaire?

Le contrat de performance 2021-2030 entre l'Etat et SNCF Réseau prévoit un niveau d'investissements historiquement haut sur le réseau ferroviaire. Celui-ci concerne aussi bien la régénération – qui atteint un niveau proche de 2,9 Mds € seront consacrés chaque année – que les projets régionaux de développement dotés à hauteur d'1 Mds € par an en moyenne sous réserve de la signature des conventions de financement avec les régions notamment, la poursuite de grands projets nationaux parmi lesquels Lyon-Turin ou EOLE et les investissements nécessaires au développement du fret ferroviaire.

Face aux enjeux de plus en plus vifs de la transition écologique et de l'évolution du contexte macroéconomique qui militent pour un renforcement de l'offre ferroviaire tant voyageurs que fret, il apparaît nécessaire d'intensifier les moyens consacrés au ferroviaire par un appui de l'AFIT France en complément des financements déjà prévus dans le contrat.

En ce sens, les travaux du conseil d'orientation des infrastructures (COI), prévus par la loi d'orientation des mobilités, permettront d'actualiser la programmation financière des investissements de l'Etat dans les transports, dans les mois qui viennent, au plus tard le 30 juin 2023. Ils permettront d'étudier les investissements nécessaires pour la poursuite des efforts d'amélioration des infrastructures existantes, l'accélération de la modernisation du réseau ferroviaire (signalisation européenne ERTMS et commande centralisée du réseau - CCR) ainsi que les projets de développement et la désaturation des nœuds ferroviaires.

8. Pour 2022, le troisième budget rectificatif de l'AFITF prévoit des recettes d'un montant de 3, 527 milliards d'euros. Ce montant vous semble-t-il suffisant ?

Le budget rectificatif n° 3 de l'AFIT France prévoit effectivement 3,528 milliards d'euros de recette. Avec l'utilisation prévue du report du fonds de roulement, le budget prévoit ainsi 3,655 milliards d'euros d'€ de dépense en crédits de paiement (CP) pour 2022.

Ce montant comprend la trajectoire financière inscrite dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) à laquelle s'ajoute l'engagement financier de l'Etat sur le Canal-Seine Nord-Europe et pour le tunnel ferroviaire Lyon-Turin en 2022 ainsi que les crédits relevant du plan de relance pour les transports.

**Ce niveau de dépense prévisionnel de 3,655 milliards d'€ est sans précédent pour l'AFIT France.** Il représente plus de 600 M€ de dépense supplémentaire par rapport à 2021 (3,051 milliards d'€ de CP). Les engagements de l'Etat en matière d'investissement dans les transports affichés dans la LOM sont ainsi pleinement tenus.

9. Les recettes de l'AFITF sont variées : taxe d'aménagement du territoire, redevances domaniales versées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, produit des amendes radars automatiques, taxe de solidarité sur les billets d'avion... Toutefois leur rendement n'est pas optimal. Le rythme d'investissement vous semble-t-il soutenable compte tenu de la fragilité de ces recettes, récemment soulignée par le Conseil d'orientation des infrastructures ? Estimez-vous nécessaire de mieux assurer la pérennité de ces dernières et dans l'affirmative, selon quels axes ?

La loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoyait de sécuriser les ressources de l'AFIT France. Son rapport en annexe approuvé indiquait pour l'AFIT France que « *le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles* ».

Il était ainsi prévu de renforcer l'affectation d'une fraction de TICPE, ressource pérenne, et d'affecter à l'AFIT France une fraction des recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Ces recettes supplémentaires ont été effectivement votées et le parlement vote ces affectations chaque année dans le cadre des lois de finances.

Les recettes AFIT France prévues en 2022 sont les suivantes par ordre d'importance par rapport au montant total (en millions d'€) :

<b>RECETTES</b>	<b>Montant 2022 (M€)</b>	<b>% du total</b>
TICPE	1 248	35%
Versements Programme 362&364 (mission plan de relance)	746	21%
Taxe d'aménagement du territoire	561	16%
Redevance domaniale	367	10%
Amendes radars	250	7%
Contribution complémentaire plan de relance en 2022	124	4%
Contribution secteur aérien (Taxe billets d'avion)	91	3%
Plan autoroutier sociétés concessionnaires d'autoroutes	61	2%
Recettes exceptionnelle L2	48	1%
Abondements "Marseille en Grand"	32	1%
Recette exceptionnelle Toulouse Castres	1	0,03%
<b>Total recettes</b>	<b>3 528</b>	<b>100%</b>

Hors recettes exceptionnelles issues du plan de relance, l'essentiel des recettes provient de la fraction de TICPE, des recettes issues du secteur routier (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale payées par les sociétés concessionnaires autoroutes, amendes radars) et de la fraction de la taxe sur les billets d'avions. La fraction de TICPE est une ressource essentielle qui sert généralement, toutes choses égales par ailleurs, à ajuster le niveau des recettes de l'agence au total des dépenses prévues dans l'année.

La crise sanitaire qui s'est déclenchée en 2020 et les conséquences des mesures prises en réponse qui ont limité les déplacements, ont impacté significativement certaines recettes de l'AFIT France dont la taxe sur les billets aériens, la taxe d'aménagement du territoire (surtout en 2020) et les amendes radars.

Il faut toutefois noter que ces difficultés sur ces ressources sont pour l'essentiel liées à la crise sanitaire. Il est donc probable que, hors évènement exceptionnel, le rendement de ces recettes soit pérenne.

10. Considérez-vous que les moyens humains de l'AFITF sont suffisants ? Si ce n'est pas le cas, quelles évolutions préconiseriez-vous ?

L'AFIT France est un opérateur tout à fait particulier qui, dans une logique de synergie, s'appuie sur les services du ministère chargé des transports, sur la base d'une convention de partenariat. Cela vaut aussi bien pour les services métiers que les services support. Cette constellation permet de fonctionner avec un secrétariat général composés actuellement de 4 agents, mis à disposition par le ministère.

Comme l'a constaté le Contrôle général économique et financier à l'occasion d'un audit en 2021, l'AFIT France « *a vu son domaine d'intervention s'élargir depuis sa création, et en particulier avec sa participation à la mise en œuvre du plan de relance de septembre 2020. Ces évolutions ainsi que son passage au statut d'organisme non transparent se sont traduits par une forte augmentation des actes de gestion auxquels les agents ont dû faire face à effectifs constants. (...) Le dispositif apparaît encore trop fragile compte tenu des enjeux financiers de l'organisme.* » A la fragilité du nombre s'est ajouté un *turnover* important de l'ensemble de l'équipe, qu'il convient de stabiliser et qui sera prochainement renforcée d'un agent complémentaire.

Par conséquent, c'est certainement un point de vigilance : il faut garantir à l'Agence de disposer des moyens humains nécessaires pour qu'elle puisse remplir l'ensemble de ses missions.

11. Quel regard portez-vous sur le contrat d'objectifs et de performance de l'AFITF pour la période 2019-2023 ?

Ce premier COP clarifie le rôle de l'AFIT France et pose un cadre de référence pour les parlementaires et les tutelles : c'est un outil de suivi qui permet de vérifier que les engagements que nous avons pris ont été tenus. Le fait que sa temporalité coïncide avec la trajectoire financière de la LOM est un atout car cela permet de prévoir, en tant que de besoin, les ajustements nécessaires pour la mise en œuvre de la trajectoire révisée.

\*\*\*\*\*