

Conseil général
des ponts et chaussées

LE CONTROLE DES CONCESSIONS D'AUTOROUTES
AUX SOCIETES PRIVEES

* * *

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

Observatoire Economique
et Statistique des Transports

DOCUMENTATION

Réf.

CDAT
8058

Juillet 1978

PARIS, le 22 Septembre 1977.

Le Vice-Président

N°77-118

D E C I S I O N

constituant un groupe de travail pour étudier
l'amélioration du contrôle par l'Etat des sociétés
privées concessionnaires d'autoroutes.

Le Vice-Président du Conseil général des ponts et chaussées,

Vu le décret n°72-1259 du 22 décembre 1972 relatif au Conseil
général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale de l'équipement,

Vu l'arrêté du 21 mars 1973 modifié, relatif au fonctionnement du
Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale de
l'équipement, notamment son article 2,

Vu la note R/A 77-54 en date du 15 septembre 1977 de M. le Direc-
teur des Routes et de la Circulation routière,

Vu l'article 6 du règlement intérieur du Conseil général des ponts
et chaussées, approuvé le 15 mai 1974,

D E C I D E :

Article 1er - Un groupe de travail est constitué auprès du Président
de la 4e section du Conseil général des ponts et chaussées pour étudier
l'amélioration du contrôle par l'Etat des sociétés privées concession-
naires d'autoroutes.

Article 2 - Ce groupe de travail est composé comme suit :

- Président : M. BIDEAU, Ingénieur général des ponts et chaussées,

- Membres : MM. ARBEFEUILLE, Directeur départemental de
l'Equipement de l'EURE-et-LOIR,

BERTHIER, Directeur du S. E. T. R. A.

ESMIOL, Directeur départemental de l'équipement
de la CÔTE D'OR,

FUMET, Ingénieur général des ponts et chaussées,

GASCOIN, Sous-directeur des investissements à la
direction des Routes et de la Circulation routière,

.....

MM. JOUVENT, Ingénieur général des ponts et chaussées,
Chef du Service de contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes,

MATHURIN, Ingénieur en chef des ponts et chaussées,
directeur du C. E. T. E. de l'EST,

* Les représentants de la Direction du Budget et de la direction du Trésor au Ministère de l'Economie et des Finances.

Article 3 - Le secrétariat du groupe de travail sera assuré par les soins de la direction des Routes et de la Circulation routière.

R. COQUAND.

* Ces représentants ont été :

M. SCHAEFER, Administrateur civil, direction du budget

M. DUPRE de SAINT-MAUR, Administrateur civil, direction du trésor.

S O M M A I R E

	PP.
INTRODUCTION	1
I - LE REGIME MIS EN PLACE EN 1970 - 1972	3
1. - Le régime juridique de la concession aux sociétés privées	3
2. - Les sociétés privées concessionnaires et leur réseau	4
3. - Le contrôle	5
3.1. - Contrôle technique (ministère de l'équipement)	5
3.1.1. - Construction de l'ouvrage	6
3.1.2. - Exploitation de l'ouvrage	6
3.2. - Contrôle économique et financier (ministères de l'équipement, de l'économie et des finances)	7
3.2.1. - Le ministère de l'équipement	7
3.2.2. - Le ministère de l'économie et des finances	7
II - L'EVOLUTION DE 1972 à 1978	9
1. - Les causes de l'évolution	9
1.1. - Les critiques de la Cour des Comptes de 1973	9
1.1.1. - Sur les dispositions contractuelles	9
1.1.2. - Sur les moyens et modalités du contrôle	9
1.2. - La "crise" de l'énergie et l'inflation	10
1.2.1. - Des charges accrues	10
1.2.2. - Une croissance moins rapide du trafic	11
1.2.3. - Les répercussions sur la situation financière des sociétés concessionnaires	11
1.3. - Le rapport de la Cour des Comptes de 1977 (Sté AREA)	12
2. - Les mesures prises par les ministres	13
2.1. - Mesures à caractère technique	13
2.1.1. - A.P.S.S. et A.P.	13
2.1.2. - Le retour aux normes	14
2.2. - Mesures à caractère juridique et financier	14
2.2.1. - Les mesures contractuelles	14
2.2.2. - Les mesures extra-contractuelles	15

III - PROPOSITIONS	17
1. - Observations générales sur les concessions et leur contrôle	17
2. - Le contrôle technique (ministère des transports)	19
3. - Le contrôle économique et financier (ministères des transports, de l'économie et des finances)	19
3.1. - Inventaire critique des moyens d'action institutionnels par voie unilatérale	20
3.1.1. - Le commissaire aux comptes	20
3.1.2. - Le contrôle économique et financier de l'Etat	21
3.1.3. - Le commissaire du gouvernement	21
3.1.4. - Le contrôle des marchés	22
3.1.5. - Le contrôle par prise de participation au capital social	22
3.2. - Moyens d'action par la voie contractuelle	23
3.2.1. - Les clauses essentielles	24
3.2.2. - Les autres clauses (du cahier des charges)	26
3.3. - Moyens d'action administratifs	28
3.3.1. - Les directives ministérielles	28
3.3.2. - L'organisation du contrôle	29
4. - Conclusions	31

*
* *

ANNEXES

- 1 - Organigramme actuel des unités participant au contrôle des concessions
- 2 - Arrêté ministériel organisant l'inspection générale des transports terrestres

INTRODUCTION

A la demande du directeur des routes et de la circulation routière, le Vice-Président du Conseil général des ponts et chaussées a constitué le 22 septembre 1977 un groupe de travail pour l'étude de l'amélioration du contrôle par l'Etat des sociétés privées concessionnaires d'autoroutes. Le directeur des routes signalait qu'à la suite d'un rapport de la Cour des comptes de 1977 concernant particulièrement l'A.R.E.A., le ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire s'était engagé à procéder à cette étude.

La mission du groupe de travail était ainsi précisée par le directeur : proposer les améliorations souhaitables du contrôle, d'une part sur le plan technique, et surtout sur le plan économique et financier, compte tenu des dispositions prévues par la loi du 3 avril 1955 relative au contrôle économique et financier de l'Etat et son décret d'application du 26 mai 1955 visant les organismes qui reçoivent des aides publiques.

* *
* *

Le groupe a d'abord procédé à l'examen du système des concessions aux sociétés privées, et a constaté qu'une évolution était apparue entre le régime mis en place à l'origine (1970-1972) et celui existant au début de 1978.

Sous la poussée de trois événements : un premier rapport de la Cour des Comptes, de 1973, la "crise" de l'énergie et l'inflation, le rapport de la Cour des Comptes de 1977, - le régime initial s'est progressivement orienté de la grande liberté d'origine laissée au concessionnaire vers une reprise en main par la puissance publique de certaines prérogatives, et un renforcement du contrôle. Il importait d'analyser cette évolution dans ses causes, ses modalités et le cas échéant ses limites, avant de rechercher les moyens d'améliorer encore le contrôle dans le cadre du régime évolué de la concession aux sociétés privées.

.../...

Ce rapport comprend donc trois chapîtres :

1. Le régime mis en place en 1970 - 1972
2. Son évolution jusqu'en 1978
3. Les propositions du groupe de travail (répondant strictement à sa mission).

Le groupe a estimé qu'il pourrait être utile d'autre part, de faire connaître à l'administration les réflexions de plus longue portée auxquelles l'a conduit son étude du contrôle de l'Etat. Ces réflexions sur la constitution et la gestion du réseau autoroutier font l'objet d'une note séparée.

*
* * *

I - LE REGIME MIS EN PLACE EN 1970 - 1972

1 - Le régime juridique de la concession aux sociétés privées

La volonté du gouvernement d'accélérer le rythme des réalisations l'a amené à réexaminer le régime antérieur appliqué aux sociétés d'économie mixte (et improprement appelé "concession") :

- il a recherché des ressources supplémentaires hors du budget ou de la garantie de l'Etat, et un dégageant des contraintes résultant du caractère annuel du budget;
- dans le même temps, il a redéfini les rôles respectifs de l'Etat et des nouveaux concessionnaires, privés cette fois, dans le sens d'une plus grande responsabilité de ces derniers afin d'introduire plus d'émulation et de dynamisme dans la conception, la construction et la gestion.

Les grands traits du régime alors mis en place et qui justifiait désormais la dénomination de "concession de service public" sont les suivants :

a) Octroi de concessions d'autoroutes d'une longueur suffisante (au moins 300 km) à l'issue d'une procédure de concours. Les offres sont faites par des groupements de surface financière en relation avec l'importance de l'investissement à effectuer : en fait, ils ont réuni exclusivement des entreprises de travaux publics et des banques.

Le règlement du concours définit les règles auxquelles devront se soumettre les concurrents agissant conjointement et solidairement en cas de désignation :

- constitution d'une société anonyme, qui sera la "Société concessionnaire", seul partenaire de l'Etat après approbation du contrat de concession;
- capital social fixé à 10 % au moins du total des dépenses engagées pour la construction;
- montant total du capital et des emprunts non garantis (ressources propres) fixé à 25 % au moins du total de ces mêmes dépenses;
- possibilité de recevoir de l'Etat des apports en nature et des avances qui seront remboursables sans intérêt ni indexation;

- exécution des études et travaux et exploitation de l'autoroute aux frais, risques et périls du concessionnaire;
- fixation libre des péages sans restriction pendant dix ans, avec plafonnement au-delà;
- élaboration par le concessionnaire : de l'A.P.S. (avant-projet sommaire), soumis à approbation ministérielle, sur la base d'études préalables effectuées par l'administration, et du "projet" (assimilable à l'actuel avant-projet détaillé - A.P.D.) soumis à un simple visa de l'administration;
- liberté de choix dans les moyens mis en oeuvre pour remplir les obligations fixées par le cahier des charges (notamment pour l'exécution des travaux).

Toutes ces règles sont reprises dans le cahier des charges.

b) L'administration a effectué le choix du premier groupement concessionnaire en fonction des critères suivants :

- montants demandés des participations de l'Etat (avances remboursables, et montant des emprunts garantis);
- délais de réalisation;
- innovations techniques (dans le sens de l'abaissement des coûts);
- et, bien entendu, fiabilité des propositions présentées.

c) Après ce choix, le contrat de concession (convention, cahier des charges et documents contractuels annexés) est passé entre l'Etat et toutes les personnes morales appelées à constituer la "Société concessionnaire".

2 - Les sociétés privées concessionnaires et leur réseau

A l'issue des procédures de concours, quatre sociétés ont été constituées :

- la compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE) a reçu la concession de PARIS-POITIERS et PARIS-LE MANS (476 km), par décret du 12 mai 1970;

- la société des autoroutes RHONES-ALPES (AREA) a reçu la concession du réseau alpin (A.43 LYON-CHAMBERY, A.48 BOURGOIN-GRENOBLE, A.41 GRENOBLE - SCIENTRIER et A.49 GRENOBLE-VALENCE (356 km), par décret du 5 avril 1971;

- la société de l'autoroute PARIS Est-LORRAINE (APEL) a reçu la concession de l'autoroute A 4 PARIS-METZ (315 km) par décret du 15 décembre 1972;

- la société de l'autoroute de la COTE BASQUE a reçu la concession de l'autoroute A 63 SAINT-GEOURS-de-MAREMNE - frontière espagnole (59 km), par décret du 15 mars 1973.

Seule la société COFIROUTE s'est vue confier ultérieurement, par avenants, des extensions de concession. Il s'agit de la section ANGERS-NANTES de l'autoroute A. 10 (82 km), par décret du 6 mars 1974, - de la section LE MANS-LA GRAVELLE de l'autoroute F. 11 (97 km), et de la section ORLEANS-BOURGES de l'autoroute A. 71 (109 km), par décret du 18 novembre 1977.

Ainsi, au 1er janvier 1978, 1.494 km d'autoroutes sont concédées à des sociétés privées, sur un total de 4.150 km d'autoroutes concédées (en service ou non).

D'autre part, des avenants aux contrats de concession initiaux sont intervenus pour avancer la date de réalisation de sections d'autoroutes inscrites au programme d'action prioritaire n° 5 du VIIe plan (ANGERS-NANTES et BAYONNE-SAINT-GEOURS-de-MAREMNE) (décrets du 10 mars 1978 et du 20 mars 1978).

3 - Le contrôle

Le principe du contrôle de l'Etat sur la concession est posé par l'article 41 du cahier des charges dont il est utile de rappeler les termes : "Le contrôle de la concession sera assuré par les autorités et services désignés à cet effet par le ministre de l'équipement et du logement".

Les points particuliers sur lesquels doit porter notamment ce contrôle ressortent des dispositions de nombreux articles du cahier des charges visant la nature de l'ouvrage, sa construction, son exploitation et le régime financier de la concession.

3.1. - Contrôle technique (ministère de l'équipement)

Le contrôle technique comporte deux aspects qui correspondent à la phase de la construction et à celle de l'exploitation.

3.1.1. - Construction de l'ouvrage (depuis la conception jusqu'à la mise en service)

Le contrat est passé sur la base d'annexes techniques sommaires définissant le tracé choisi par l'Etat et les caractéristiques principales de l'ouvrage, et donnant les règles auxquelles doit se conformer le concessionnaire pour l'élaboration des projets. Le concessionnaire peut, toutefois, présenter des propositions de variantes de tracé, ou des demandes de dérogations techniques aux caractéristiques.

A ce stade :

- le contrôle est effectué sur la base des articles 4 et 8 du cahier des charges relatifs à l'approbation des A.P.S. et A.P.D. et aux mises en service.

Deux lettres circulaires des 21 mai 1971 et 15 mars 1972 ont fixé la composition des dossiers d'A.P.S. et d'A.P.D. à fournir par le concessionnaire. Le contrôle correspondant est confié au S.E.T.R.A., aux D.D.E. et à l'inspecteur général territorialement concerné, l'A.P.S. étant approuvé par décision ministérielle après avis de leur part. Le "service du contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroute"(R.C.A.), qui dépend de la direction des routes, est tenu au courant de ces procédures.

Ce même service suit l'exécution des travaux à partir de l'ouverture des chantiers.

- L'autorisation de mise en service est subordonnée au récolement de l'ouvrage confié à R.C.A., et qui a notamment pour objet de vérifier sa conformité aux projets approuvés.

3.1.2. - Exploitation de l'ouvrage

Le contrôle intervient à ce stade en application de divers articles du cahier des charges :

- article 10 : pour approuver la délimitation du domaine public autoroutier (approbation donnée, par délégation, par R.C.A.),
- article 14 : pour approuver le règlement d'exploitation de l'autoroute (approbation donnée par le sous-directeur de l'entretien, de la réglementation de la voirie et du contentieux - D.R.C.R.),
- article 15 : en cas d'interruption ou de restriction à la circulation (préfets, sur propositions de R.C.A. et du S.E.R.E.S. - D.R.C.R.),

.../...

- article 17 : pour faire respecter la réglementation en vigueur sur la publicité visible des voies ouvertes à la circulation routière (R.C.A., en liaison avec la sous-direction de l'entretien, de la réglementation de la voirie et du contentieux),

- article 30 : pour donner son agrément aux exploitants d'aires annexes et examiner les projets de contrats correspondants (tâches effectuées par la sous-direction de l'entretien, de la réglementation de la voirie et du contentieux).

D'autre part, R.C.A. exerce une surveillance générale des conditions d'exploitation : entretien, viabilité hivernale, "service à l'utilisateur" sous ses différentes formes. Le cas échéant, il apporte son assistance technique au concessionnaire.

3.2. - Contrôle économique et financier (ministères de l'équipement, de l'économie et des finances)

Le contrôle financier s'exerce pour l'application des articles 20, 21, 22 et 35 du cahier des charges.

3.2.1. - Le ministère de l'équipement reçoit des sociétés concessionnaires les documents d'exploitation, les bilans et comptes annuels, ainsi que des documents financiers prévisionnels (adressés également au M.E.F.).

Ces documents lui permettent essentiellement d'effectuer le suivi de la situation financière des sociétés, et servent de base aux études effectuées par ses services dans le but notamment de se faire une opinion quant à la fixation des tarifs de péage, et d'évaluer les possibilités de confier à la société l'extension du réseau déjà concédé.

Plutôt que d'une action concrète de contrôle financier, il s'agit donc d'un recueil systématique d'informations, d'ailleurs indispensables pour orienter la politique ministérielle à l'égard des concessions et des concessionnaires, et qui s'apparente à un contrôle économique.

3.2.2. - Le ministère de l'économie et des finances exerce essentiellement un contrôle de régularité de l'application des clauses des articles 21 et 22 du cahier des charges :

Il vérifie notamment que le montant du capital social est bien à tout moment égal à 10 % au moins des dépenses engagées (art. 21).

Il autorise l'émission des emprunts garantis dans les limites fixées à l'article 22.

* * *

II - L'EVOLUTION DE 1972 à 1978

1 - Les causes de l'évolution

1.1. - Les critiques de la Cour des Comptes de 1973

Dans son rapport de 1973, la Cour des Comptes a émis un certain nombre de critiques portant sur les dispositions des contrats qu'elle estimait excessivement avantageuses pour les concessionnaires. Elle a noté également que le contrôle exercé par l'Etat était insuffisant.

1.1.1. - Sur les dispositions contractuelles

Les principales clauses des contrats qui ont fait l'objet de remarques sont celles relatives :

- aux modifications de normes techniques admises à la demande des candidats-concessionnaires;
- aux modalités du contrôle technique a priori (documents d'A.P.S. établis par le concessionnaire et soumis à l'approbation ministérielle);
- au cadre fiscal et financier mis en place (notamment le régime de T.V.A., le mode d'évaluation des apports en nature de l'Etat et le remboursement des avances de l'Etat, le mécanisme d'indexation avantageux pour les concessionnaires par rapport à l'Etat, et pour les entreprises par rapport au concessionnaire);
- à la liberté tarifaire et au système de plafonnement des tarifs intervenant au bout de dix ans d'exploitation.

1.1.2. - Sur les moyens et modalités du contrôle

A la critique des clauses des contrats s'ajoutait une mise en cause des moyens et des modalités du contrôle exercé par l'Etat. Ainsi, constatait la Cour, "les moyens juridiques du contrôle existent, mais leur contenu est mal précisé". (p. 33)

En matière technique, les documents d'A.P.S. étaient jugés souvent trop sommaires pour donner lieu à une appréciation motivée de l'administration.

En matière comptable, la Cour estimait que "les concessionnaires d'autoroutes devraient adopter un même plan pour leur comptabilité générale et les grandes rubriques de leur comptabilité analytique". (p. 33)

Elle souhaitait, par ailleurs, que les états statistiques d'exploitation donnent lieu à l'établissement d'un modèle unique.

Pour la mise en oeuvre d'un contrôle réel, il faut également, estimait la Cour, "des moyens matériels et humains". Aussi souhaitait-elle une association étroite du S.E.T.R.A. à l'activité du service du contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Enfin, soulignait la Cour, "il appartient à l'Etat de définir de façon précise les objectifs et les instruments du contrôle de façon à pouvoir dégager des critères rationnels de choix des candidats pour l'attribution des nouvelles concessions, s'assurer de la conservation d'un patrimoine qui doit revenir à l'Etat et garantir le bon fonctionnement d'un service qui, quel que soit son mode d'exploitation, relève du service public. Dans cette optique, il serait souhaitable d'associer plus étroitement la direction des routes à la conception et à la mise en oeuvre des contrôles, et de définir des indicateurs permettant de mesurer la qualité de la gestion et du service rendu". (p. 34)

1.2. - La "crise" de l'énergie et l'inflation (et l'environnement)

Les difficultés de la conjoncture économique ont touché particulièrement les investissements autoroutiers à partir de 1974 : la crise de l'énergie et l'environnement inflationniste ont alourdi le coût de l'investissement et infléchi la croissance du trafic.

1.2.1. - Des charges accrues

L'index général des travaux publics TP 34 est passé de 169,3 en septembre 1973 à 218,3 en septembre 1974, soit une hausse de 29 % en un an.

Bien que l'index TP 34 ne rende pas exactement compte de la hausse réelle du coût des travaux (il ne tient en particulier pas compte des progrès de productivité évalués à 3 % l'an), on peut estimer que cette hausse est restée très supérieure à l'augmentation générale des prix pendant la même période (15 %) et qu'elle s'est située dans une fourchette d'environ 20 à 25 %.

Pour mesurer son incidence, il faut ajouter que 1.200 km d'autoroutes concédées étaient en chantier en 1974.

Parallèlement, le climat inflationniste s'est traduit par une ascension sans précédent des taux d'intérêt. Le taux du marché financier se maintenait, en effet, aux environs de 8 % de 1970 au début de 1973, période au cours de laquelle les concessions privées furent lancées. Il est brusquement passé en 1974 à 11,5 % pour les obligations garanties par l'Etat, et 12 % pour les obligations non garanties.

De plus, les autres caractéristiques des emprunts se sont trouvées modifiées. C'est ainsi que leur durée a été raccourcie (de 18-20 ans à 12-15 ans), de même que la période de différé d'amortissement (passée de 8-10 ans à 5-3 ans, voire même supprimée).

Il faut ajouter que, dans le même temps, la montée dans l'opinion des préoccupations d'environnement, a aussi contribué à la vive progression des coûts en imposant des adaptations parfois importantes des projets.

1.2.2. - Une croissance moins rapide du trafic

Les prévisions antérieures à la crise de l'énergie se fondaient sur une hypothèse de croissance forte du trafic sur les autoroutes de liaison, correspondant à la tendance constatée jusqu'en 1973 : ramenées au trafic de référence 1970, ces prévisions retenaient une croissance linéaire de l'ordre de 15 % par an - base 1970.

La crise de l'énergie et la hausse brutale de 48 % du prix de l'essence ont provoqué une quasi-stagnation du trafic en 1974. Depuis cette date, sa croissance a repris mais avec un rythme sensiblement plus faible. On constate jusqu'en 1977 une croissance linéaire de l'ordre de 10 % par an - base 1970, soit les 2/3 du taux antérieur à 1974.

1.2.3. - Les répercussions sur la situation financière des sociétés concessionnaires

Les sociétés concessionnaires ont diversement supporté cette remise en cause de l'équilibre financier initial de leur concession. De façon générale, celles qui n'avaient pas du tout ou peu d'autoroutes en service ont connu une aggravation de leur déficit de trésorerie.

Tel était le cas des concessionnaires privés qui ont donc été les premiers touchés par la crise à des degrés divers. Ainsi COFIROUTE a connu une situation tendue mais acceptable grâce à l'importance de son réseau réalisé

pour l'essentiel avant l'inflation. En revanche, l'A.P.E.L. qui a construit PARIS - METZ dans des délais serrés, mais dans la période la plus critique (1973-1976), se trouve dans une situation financière désastreuse.

Quel que soit le degré de gravité de leur situation financière, ces sociétés à capitaux privés ont toutes fait appel à l'aide de l'Etat. L'engagement financier plus important de celui-ci qui en est résulté a justifié certaines mesures de renforcement du contrôle.

1.3. - Le rapport de la Cour des Comptes de 1977 (société AREA)

Il est consacré à l'étude des rapports entre l'Etat et la société des autoroutes RHONE-ALPES (A.R.E.A.) dont la gestion donne lieu à des critiques particulières; mais ce rapport est aussi l'occasion pour la Cour de revenir à certaines de ses critiques générales de 1973.

Les principales observations peuvent se résumer ainsi :

- la société concessionnaire a accordé des avantages excessifs à ses actionnaires (entreprises de travaux publics et banques),
- aux diverses "commissions" versées aux actionnaires s'ajoutent des rémunérations d'intermédiaires et des honoraires qui paraissent excessifs,
- les documents comptables établis prêtent à contestation : certaines valeurs sont comptabilisées "hors concession" alors qu'elles en font partie,
- l'administration n'a pas exercé le contrôle des activités de la société concessionnaire de manière satisfaisante, alors même qu'elle en avait les moyens en application du cahier des charges.

Le groupe de travail n'a retenu de ces remarques que les indications pouvant être plus ou moins applicables à l'ensemble des sociétés privées concessionnaires, et particulièrement l'observation générale citée au § 1.1. - in fine - ci-dessus.

2 - Les mesures prises par les ministres

Les trois événements dont le contenu vient d'être analysé ont conduit les deux ministres intéressés, et plus particulièrement le ministre de l'équipement, à prendre une série de mesures dont l'état à ce jour est exposé ci-après (1)

2.1. - Mesures à caractère technique

2.1.1. - A.P.S.S. et A.P.

Au début de 1974, le ministre de l'équipement a décidé que ses services reprendraient à leur charge l'élaboration du projet technique sommaire sur la base duquel la déclaration d'utilité publique est prononcée, et le contrat de concession passé.

Une première directive adressée le 31 janvier 1974 aux directeurs des Centres d'études techniques de l'équipement a précisé la procédure à suivre en concertation avec les élus locaux, pour l'élaboration des "avant-projets-sommaires simplifiés" (A.P.S.S.), et fixé la composition des dossiers correspondants.

A cette directive s'est substituée la circulaire plus complète du 29 décembre 1975 : l'A.P.S.S., élaboré par les C.E.T.E. et approuvé par décision ministérielle après avis du S.E.T.R.A. et de l'I.G.S. (2) concerné, comprend deux parties, l'une appelée "contractuelle" et l'autre "non contractuelle". La partie dite "contractuelle" est destinée à être annexée au cahier des charges de la concession; elle constitue les futures "annexes techniques" du contrat de concession.

L'ensemble du dossier d'A.P.S.S. une fois approuvé, sert de base à l'élaboration de la maquette qui est soumise à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

La concession étant passée sur la base de l'A.P.S.S., le concessionnaire voit sa liberté considérablement réduite en matière de conception technique du projet. Il conserve toutefois la possibilité de demander certaines modifications, de tracé notamment, au moment de la négociation du contrat.

.../...

(1) Certaines de ces mesures, et notamment toutes les mesures à caractère technique, sont aussi applicables aux S.E.M. concessionnaires.

(2) I.G.S. = inspecteur général spécialisé pour les routes

Le concessionnaire présente ensuite à l'administration des dossiers "d'avant-projet" (A.P.) plus complets et précis dont la composition a été fixée par une directive du 2 mai 1974.

Des missions spécialisées d'inspection générale dans le domaine routier ont été instituées avec, à leur tête, un I.G.S. dont le rôle consiste à effectuer, avec l'assistance du S.E.T.R.A., un contrôle interne lorsqu'il s'agit du dossier d'A.P.S.S., et externe (c'est-à-dire à l'égard du concessionnaire) lorsqu'il est saisi d'un dossier d'A.P.

Une nouvelle directive, du 30 décembre 1977, a eu pour effet d'accélérer ces procédures en déconcentrant plus largement sur les I.G.S. les actions de contrôle externe sur les A.P., de telle sorte que puisse s'exercer un "contrôle intégré", au cours même de leur étude par les concessionnaires.

2.1.2. - Le retour aux normes

Les dérogations aux normes techniques accordées pendant la période 1970-1973, et qui tendaient à réduire les coûts par modification de certaines caractéristiques, ayant été sévèrement critiquées, un "retour aux normes" a été engagé.

Pour les autoroutes concédées en projet ou en cours de réalisation, le ministère de l'équipement a passé avec les sociétés concessionnaires une série de conventions aux termes desquelles l'Etat prend en charge 90 % du coût des travaux supplémentaires ainsi imposés.

2.2. - Mesures à caractère juridique et financier

2.2.1. - Les mesures contractuelles

La D.R.C.R. a élaboré un "cahier des charges-type" devant servir de cadre aux futures concessions. Elle a également adressé aux concessionnaires une série de "directives", pour leur faire connaître sa doctrine en matière de concession.

En application de ces textes nouveaux, les principales dispositions proprement financières qui sont insérées à l'occasion d'avenants aux cahiers des charges sont les suivantes :

.../...

- les apports en nature de l'Etat (terrains acquis ou ouvrages déjà construits) doivent être remboursés à leur valeur réelle, c'est-à-dire en fonction du montant des autorisations de programme effectivement mises en place pour la création de ces apports, et non plus à leur estimation initiale;

- l'indexation du montant des avances accordées et des emprunts garantis a été revue: conformément au voeu de la Cour des Comptes, elle comporte désormais une partie fixe de 20 % devant tenir compte des progrès de productivité;

- en contrepartie des avances qu'il accorde à la société concessionnaire pour lui permettre de passer le cap des premières années, l'Etat perçoit désormais plusieurs sortes de redevances :

- une redevance assise sur les recettes de péage du concessionnaire dès lors que celles-ci atteignent un seuil fixé dans le cahier des charges, cette redevance n'étant due qu'à compter d'une date donnée,
- une redevance correspondant à une partie du superdividende distribuable aux actionnaires, tel que défini dans le statut de la société.

- en contrepartie de l'aide fournie à la société concessionnaire sous forme de garantie d'emprunts, l'Etat perçoit une redevance annuelle égale à 0,50 % de l'encours des emprunts émis avec sa garantie;

- modification de la liste des documents à fournir par les sociétés, cette liste devant faire l'objet d'une directive particulière non encore parue;

- redéfinition de la politique d'exploitation (renforcement de la concurrence sur les aires de service, suppression de la liberté de choix des fournisseurs pétroliers ...);

- (uniquement pour l'A.R.E.A.) une justification des coûts de travaux de construction doit être fournie par le concessionnaire.

2.2.2. - Les mesures extra-contractuelles

Elles sont de trois sortes :

- Etude d'un "guide comptable des sociétés concessionnaires d'autoroutes" sous l'égide du Conseil national de la comptabilité (non terminée).

- Assujettissement des péages à un régime de liberté surveillée : alors que leur cahier des charges leur donnait une liberté tarifaire totale pendant les dix premières années d'exploitation de l'autoroute, un arrêté interministériel pris en vertu de l'ordonnance de 1945 réglementant les prix, est intervenu le 7 mars 1975 pour soumettre les péages autoroutiers à un régime d'autorisation. Les tarifs librement proposés sont déposés auprès du ministre de l'équipement et du ministre de l'économie et des finances qui disposent d'un délai d'un mois pour faire part de leurs observations. En pratique, ce nouveau régime conduit à une modulation des hausses, et permet au gouvernement de reprendre en main la détermination du tarif que l'on doit considérer comme revêtant le caractère de tarif public.

- Soumission des sociétés A.C.O.B.A. et A.R.E.A. au contrôle économique et financier de l'Etat tel qu'il résulte des dispositions du décret du 26 mai 1955 (décrets du 17 mars et du 23 mars 1978). Il faut rappeler ici qu'il s'agit d'un contrôle portant sur les sociétés, et plus généralement les organismes recevant des aides publiques, et non du contrôle spécifique de la concession institué par l'article 41 du cahier des charges.

* * *

III - PROPOSITIONS

1 - Observations générales sur les concessions et leur contrôle

Après avoir dressé le constat qui précède, et avant de procéder à un inventaire critique des mesures qu'il pourrait être encore possible de prendre pour améliorer le contrôle, le groupe a réfléchi aux principes fondamentaux des concessions aux sociétés privées, aux raisons d'être de leur contrôle par l'Etat, et aux limites de ce contrôle qui ne sauraient être dépassées sans remise en cause des principes.

Cette réflexion préalable est apparue d'autant plus nécessaire que la lecture du rapport de 1977 de la Cour des Comptes peut donner l'impression - ne serait-ce que par l'emploi de certains termes tels que "le juste prix" des travaux - que la Cour, sans l'écrire explicitement, estime que la meilleure solution serait de se limiter désormais à des contrats du type S.E.M.

a) La voie choisie en 1969 et 1970 consacre le principe de la responsabilité du concessionnaire qui agit, aux termes mêmes de la convention de concession, "à ses frais, risques et périls".

En contrepartie : d'une part, il est autorisé à percevoir des péages, d'autre part il jouit d'une assez large liberté d'action dans les moyens à mettre en oeuvre.

Sans doute ces principes avaient-ils déjà subi en 1970 de sérieuses atténuations par rapport aux "concessions de service public" d'autrefois (celles des chemins de fer par exemple), ce qui s'explique par l'évolution considérable du contexte socio-économique. Au surplus, on a vu que depuis 1970 de nouvelles restrictions ont été apportées à la "marge de manoeuvre" du concessionnaire par un resserrement du contrôle sous ses divers aspects.

Néanmoins, les principes fondamentaux subsistent dans les contrats et leurs avenants successifs.

b) Faut-il aller plus loin, et comment ?

Cette question amène à expliciter aussi les raisons d'être du contrôle de l'Etat. Elles peuvent s'analyser ainsi :

. Il s'agit d'une concession de service public : à ce premier titre, il est légitime que "l'Etat-concédant" exerce un contrôle sur la concession;

. L' "Etat-financier" apporte des aides importantes au concessionnaire : il est normal qu'il s'assure non seulement de la régularité de leur emploi mais aussi de leur justification, ce qui le conduit à étendre ses investigations au-delà de l'application du contrat, à la gestion de la société concessionnaire elle-même.

Cela est d'autant plus nécessaire que les actionnaires de la société ne sont solidairement responsables qu'à concurrence de leur apport total; et si le capital social n'est pas négligeable (255 MF pour COFIROUTE, 224 MF pour AREA par exemple), l'engagement financier de l'Etat dans chaque concession le surpasse de beaucoup.

Ainsi, dans la concession COFIROUTE, les apports en nature ou en espèces de l'Etat sont les suivants :

- pour les autoroutes PARIS - POITIERS et PARIS - LE MANS, 175 millions de francs,

- pour la section ANGERS - NANTES de l'autoroute A.11, 55,5 millions de francs au titre des apports en nature, et 150 millions de francs (1976) au titre des avances en espèce,

- pour les autoroutes ORLEANS - BOURGES et LE MANS - LA GRAVELLE, 390 millions de francs (1976),

soit au total 770,5 M. de francs courants depuis l'origine, pour un capital propre de 255 M seulement.

Aux avances budgétaires, il convient d'ajouter, pour mesurer l'engagement financier de l'Etat, les montants d'emprunts garantis par lui qui s'élèvent à 69 % du financement à effectuer par la société concessionnaire.

c) Dans la recherche des moyens d'améliorer le contrôle de l'Etat - ce qui ne signifie pas nécessairement étendre ou renforcer - et cela sans "casser" le système, un difficile équilibre doit donc être tenu entre la protection des intérêts de la collectivité, et la préservation des principes fondamentaux de la concessions aux sociétés privées qui ont permis d'introduire dans la constitution progressive du réseau autoroutier et son exploitation, le dynamisme et l'émulation voulus en 1970.

2 - Le contrôle technique (ministère des transports)

Dans son rapport de 1977 relatif à la société A.R.E.A., mais qui reprend certaines de ses observations de portée générale de 1973, la Cour des Comptes ne formule plus de critiques sur les dispositions contractuelles de nature technique, non plus que sur les modalités du contrôle correspondant. On peut en inférer que les importantes modifications apportées aux unes et aux autres en 1974 et 1975, et rappelées au chapitre II (§ 2.1.) ont satisfait la Cour.

De son côté, le groupe de travail considère, lui aussi, qu'à cet égard la situation actuelle est bonne dans son ensemble. En particulier, il est satisfaisant que les sociétés concessionnaires aient été invitées à mettre en place un contrôle technique interne fonctionnant sous la surveillance générale de R.C.A.

Ces remarques n'excluent évidemment pas que l'expérience puisse conduire ultérieurement à certains ajustements de détail par la voie de simples directives ministérielles. Mais il faut souligner que si l'intervention de l'Etat était plus poussée en matière technique, le risque serait grand de voir le concessionnaire invoquer à tout propos la responsabilité de l'Etat. Il en serait ainsi, par exemple, si le dossier d'avant-projet élaboré par le concessionnaire et approuvé par décision ministérielle, était trop détaillé, ou encore si, au-delà de l'application des lois et règlements, le suivi des travaux de construction ou la surveillance des conditions d'exploitation se transformaient en un contrôle étroit et systématique de toutes les actions du concessionnaire, même lorsque le "service à l'utilisateur" n'est pas directement en cause.

3 - Le contrôle économique et financier (ministères des transports, de l'économie et des finances)

Pour des raisons de clarté et de commodité, les propositions du groupe sont présentées ici sous trois rubriques : la voie institutionnelle, la voie contractuelle, la voie administrative. On peut y reconnaître celles qui intéressent uniquement le contrôle de la concession, c'est-à-dire de l'application du contrat, et celles qui relèvent plutôt du contrôle du fonctionnement interne de la société concessionnaire, bénéficiaire d'aides de l'Etat. Si, dans certains cas, cette distinction ne peut être franche, on peut dire que toutes les mesures proposées concourent à l'atteinte de l'objectif : améliorer le contrôle, tel qu'il est généralement entendu.

3.1. - Inventaire critique des moyens d'action institutionnels par voie unilatérale

Plusieurs formules peuvent être a priori envisagées séparément ou conjointement :

- les commissaires aux comptes spéciaux,
- le commissaire du gouvernement,
- le contrôle économique et financier (décret du 26 mai 1955),
- le contrôle des marchés,
- la participation de l'Etat au capital de la société concessionnaire.

Le groupe a procédé à l'examen de ces différentes formules de contrôle à partir de documents de référence (qui seront remis par envoi séparé au directeur des routes et de la circulation routière).

3.1.1. - Le commissaire aux comptes

La législation sur les sociétés anonymes prévoit l'existence de commissaires aux comptes nommés par l'assemblée générale et qui ont pour mission de vérifier l'exactitude des comptes.

Dans quelques sociétés d'économie mixte nationales comme la SNCF, l'administration exerce un droit de contrôle sur la désignation de certains commissaires aux comptes. Ceux-ci jouent alors un rôle de surveillance pour le compte des pouvoirs publics.

Dans les sociétés d'économie mixte locales, un texte général, le décret du 19 octobre 1959 (article 17) prévoit qu'un commissaire aux comptes au moins doit être choisi sur une liste établie par le préfet. Le commissaire veille à la bonne gestion des fonds publics prêtés et des emprunts garantis par des collectivités. Il s'assure notamment de la passation correcte des marchés.

Le groupe a toutefois estimé que, compte tenu du statut juridique des commissaires aux comptes résultant de la loi de 1966 sur les sociétés commerciales et ses textes d'application, statut qui leur garantit une grande indépendance par rapport à la société dont ils contrôlent les comptes, il n'était pas opportun ni efficace de préconiser la désignation ou l'agrément d'un commissaire aux comptes par l'Etat. Cette opinion était renforcée par le fait que pour permettre une telle désignation auprès de sociétés privées, il serait nécessaire de recourir à une modification de la loi de 1966 sur les sociétés commerciales.

Le groupe a considéré qu'un recours à la loi serait une procédure beaucoup trop lourde pour instituer une telle mesure qui n'ajouterait qu'une valeur négligeable aux dispositions législatives de droit commun pour ces sociétés.

3.1.2. - Le contrôle économique et financier de l'Etat (ministres chargés de l'économie et des finances)

En vertu des dispositions de l'article 2 du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat, les sociétés privées concessionnaires d'autoroutes, comme tous autres organismes bénéficiaires d'aides publiques, peuvent être soumises par décret à ce contrôle. Il est alors exercé soit par un contrôleur d'Etat, soit par une mission de contrôle dont les pouvoirs sont spécifiés par le décret qui l'institue.

Dans l'un ou l'autre cas, le ministre des transports, autorité ministérielle chargée du contrôle de la concession (art. 41 du cahier des charges), n'est pas partie à ce contrôle économique et financier de la société concessionnaire qui relève exclusivement des ministres chargés de l'économie et des finances.

Le groupe a pris acte de l'initiative gouvernementale de soumettre à ce contrôle les deux sociétés ACOBA (décret du 23 mars 1978) et AREA (décret du 17 mars 1978).

Il a estimé que si un tel contrôle peut apporter des informations ponctuelles intéressantes sur l'ensemble des aspects de la vie de la société, et permettre ainsi dans des cas extrêmes, de prévenir des actes de gestion interne préjudiciables aux intérêts de l'Etat, il ne peut à lui seul apporter une réponse satisfaisante à la question posée : comment améliorer le contrôle au sens large, c'est-à-dire la maîtrise des concessions en cause par le ministre des transports ?

3.1.3. - Le commissaire du gouvernement

Le groupe a pris connaissance des textes instituant un commissaire du gouvernement auprès des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (décret du 27 décembre 1956 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 18 avril 1955 sur le statut des autoroutes).

Il a estimé que la nomination d'un commissaire du gouvernement auprès des sociétés à capitaux exclusivement privés irait trop catégoriquement à l'encontre des principes définis en 1970.

Au demeurant, une telle mesure exigerait le recours à la loi puisqu'il s'agirait de limiter la liberté de commerce et d'industrie de ces sociétés, notamment par l'exercice du droit de veto à l'encontre de leurs décisions.

3.1.4. - Le contrôle des marchés

Les marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont le caractère de marchés de travaux publics, sans pour autant relever du "Code des marchés publics" qui s'applique seulement aux marchés des collectivités. Le groupe a donc examiné l'opportunité de les soumettre à un contrôle spécial.

Il ne l'a pas retenue pour deux raisons :

- d'une part, et après expérience, on a renoncé à soumettre les marchés des sociétés d'économie mixte à une commission des marchés; il est seulement imposé à ces sociétés de faire appel à la concurrence avant de passer leurs marchés;

- d'autre part, dans les cahiers des charges des sociétés privées figurent toujours les dispositions suivantes de l'article 6 : "Pour l'exécution des travaux, la société concessionnaire sera libre de s'adresser aux entreprises de son choix, mais elle demeurera seule responsable envers l'Etat des obligations résultant du présent cahier des charges". Et ces dispositions sont le corollaire nécessaire de l'engagement contracté par l'article 3 de la convention : "La société s'engage à exécuter, à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente concession"

Ainsi qu'il sera dit ci-après (§ 3.2.), le groupe a considéré qu'il n'était pas possible de modifier ces dispositions contractuelles sans renoncer aux principes mêmes des concessions aux sociétés privées. En cohérence avec cet autre avis, il y a trouvé une deuxième raison de ne pas instituer un contrôle des marchés passés pour la construction des ouvrages, non plus que pour leur exploitation.

3.1.5. - Le contrôle par prise de participation au capital social

Il convient d'abord de rappeler les règles existantes en cas de prise de participation de l'Etat au capital social des sociétés :

- a) la participation de l'Etat est égale ou supérieure à 10 % : l'Etat a droit à deux représentants au moins au conseil d'administration de la société (décret du 30 octobre 1935, modifié par la loi du 25 juillet 1949);
- b) la participation de l'Etat est égale ou supérieure à 20 % : la désignation des administrateurs de la société ne devient définitive que si, dans un délai de quinze jours, les autorités de tutelle n'y ont pas fait opposition (loi du 5 novembre 1940);
- c) la participation de l'Etat est égale ou supérieure à 30 % : la société est soumise au contrôle du parlement;
- d) la participation de l'Etat est égale ou supérieure à 50 % : la société est soumise à un contrôle spécial de la Cour des Comptes (loi du 22 juin 1976).

De toute évidence, une éventuelle orientation vers de telles participations serait incompatible avec les principes essentiels des concessions au secteur privé définis en 1970 et maintenus depuis lors. Elle ne pourrait résulter que d'une décision de nature politique sortant du champ de réflexions du groupe de travail.

3.2. - Moyens d'action par la voie contractuelle

Les actions de contrôle au sens strict portent sur l'application du contrat de concession; s'il s'en était tenu là, le groupe n'aurait donc pas eu à envisager d'éventuelles modifications du contrat, si ce n'est, le cas échéant, pour améliorer l'exercice du contrôle, sans toucher à son contenu.

Mais l'examen attentif des rapports de 1973 et 1977 de la Cour des Comptes, même allégés des remarques particulières au fonctionnement de la Société AREA, montre que certaines de ses critiques visent implicitement, au-delà du contrôle proprement dit, quelques dispositions importantes des contrats de concession.

Il était donc indispensable de s'y arrêter pour tenter de trouver des réponses susceptibles d'améliorer la maîtrise par l'Etat du fonctionnement des concessions dans l'esprit souhaité par la Cour, sans pour autant mettre à mal leurs principes fondamentaux.

A cette fin, toutes les clauses des contrats, propres aux sociétés privées, sont passées en revue ci-après.

3.2.1. - Les clauses essentielles

De la convention :

Il convient d'abord de rappeler qu'aux termes de l'article Ier, les statuts de la société concessionnaire doivent être approuvés par les trois ministres intéressés qui ont ainsi la possibilité d'assurer leur compatibilité avec les dispositions du contrat.

"Art. 3 - La société concessionnaire s'engage à exécuter, à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente concession dans les conditions prévues au cahier des charges et sur la base des documents annexés audit cahier".

Art. 6 - La société concessionnaire est autorisée à percevoir des péages sur l'autoroute, et des redevances pour installations annexes, dans les conditions définies par le cahier des charges."

Du cahier des charges :

"Art. Ier - Objet de la concession : Sous réserve des décrets à intervenir portant déclaration d'utilité publique, le présent cahier des charge s'applique à la construction, à l'entretien et à l'exploitation d'un ensemble d'autoroutes comportant :"

Ces trois articles considérés simultanément définissent sans ambiguë et sans éléments superflus ou déformants, les concessions en cause comme des "concessions de service public" au plein sens des termes; en particulier, elles comprennent à la fois la réalisation des travaux de construction des ouvrages et leur exploitation. Comme il est normal en pareil cas, le coût des travaux de construction ne fait l'objet, à aucun endroit du contrat, d'un engagement direct, distinct et explicite du concessionnaire, ce qui ne serait pas conforme au principe, posé à l'article 3 de la convention, de l'exécution "aux frais, risques et périls", des "opérations" de toute nature que comporte une telle concession. Celle-ci constitue "un tout", et c'est sur ce "tout" que s'engage le concessionnaire.

Il ne peut être question de toucher à ces trois articles sans remettre en cause le système.

Du cahier des charges

"Art. 6 - Exécution des travaux :

.....

Pour l'exécution des travaux, la société concessionnaire sera libre de s'adresser aux entreprises de son choix, mais elle sera seule responsable devant l'Etat des obligations résultant du présent cahier des charges. (Additif désormais prévu) : Mais toute discrimination vis-à-vis des entreprises de la CEE en raison de la nationalité lui est interdite".

Il s'agit d'un corollaire obligé du principe posé à l'art. 3 de la convention. Il ne peut qu'être maintenu.

Toutefois, il ne faudrait pas déduire de ces premières remarques que le concessionnaire se trouve libre de toutes contraintes financières. Celles-ci sont définies dans le titre IV du cahier des charges "Régime financier de la concession" pour tenir compte, d'une part des aides accordées par l'Etat pour la construction (avances et garanties d'emprunts), d'autre part de la convenance de plafonner les tarifs des péages au-delà de la période de démarrage de dix ans.

C'est au moment où se discutent les montants forfaitaires des aides de l'Etat, c'est-à-dire avant l'attribution de la concession et non par une action de contrôle, qu'intervient très normalement le coût prévisible de construction comme base de référence, mais non comme un engagement direct du concessionnaire. Outre qu'un tel engagement isolé n'aurait pas de sens dans une concession de service public, il fonderait le concessionnaire à demander à l'Etat des ajustements en hausse de son concours financier pour la moindre amélioration souhaitée de l'ouvrage; en outre, les responsabilités, même techniques, du concessionnaire glisseraient peu à peu vers l'Etat concédant, à partir du moment où celui-ci aurait en quelque sorte plafonné a priori le coût de la construction.

En dehors des actions de contrôle de régularité portant sur l'application des clauses formelles contenues dans le titre IV, et notamment dans les articles 21 (Dispositions générales du financement) et 22 (Garantie de l'Etat aux emprunts à long terme), le contrôle de la concession au sens strict exercé après la conclusion du contrat, ne peut donc avoir pour objectif de rechercher le "juste prix" des travaux de construction comme semble le souhaiter la Cour des Comptes. Pour autant qu'il puisse se déterminer objectivement, ce "juste prix" ne pourrait être approché que de deux façons :

..../...

- soit par l'obligation imposée au concessionnaire de faire appel à une concurrence généralisée pour l'exécution des travaux, - soit par l'obligation de fournir, avant passation des marchés, une justification analytique des prix pouvant être contestés par l'administration (c'est ce qui a été fait, mais après coup, dans le cas extrême d'AREA). L'introduction a priori de l'un ou l'autre de ces procédés dans les contrats, porterait atteinte aux principes essentiels définis en 1970.

3.2.2. - Les autres clauses (du cahier des charges) :

Art. 20 - Etats statistiques de l'exploitation :

L'administration a déjà prévu, dans son nouveau cahier des charges-type, d'étendre l'obligation faite au concessionnaire de remettre chaque année un "compte-rendu statistique de l'exploitation", à "tous documents et compte-rendus demandés sur instruction du ministre", après consultation du concessionnaire.

C'est assurément une disposition de nature à permettre un meilleur suivi de l'exploitation, donc un contrôle de la concession prenant en compte plus largement ses divers aspects dans l'esprit de l'article 41 qui en pose le principe.

Il importe que toute diligence soit faite pour aboutir au plus tôt à la définition par directive ministérielle de ces "documents et compte-rendus".

Art. 21 - Dispositions générales du financement (de la construction) :

Alors que le montant des emprunts garantis par l'Etat peut atteindre, selon les dispositions actuelles des contrats, 75 % du financement total, l'administration se propose de limiter désormais ce taux à 70 %

Cette mesure qui tend à réduire l'engagement financier de l'Etat n'intéresse pas le contrôle. C'est au cours des procédures et discussions précédant la conclusion du contrat que cet engagement doit être défini avec précision.

Art. 22 - Garantie de l'Etat aux emprunts à long terme :

Aucune modification n'est envisagée par l'administration à la clause prévoyant que si la garantie de l'Etat venait à être mise en jeu, le concessionnaire encourrait la déchéance à l'expiration d'une période de douze mois.

Pas d'observation

Art. 23 - Avances de l'Etat :

Les contrats initiaux disposaient que les apports en nature et avances financières de l'Etat sont remboursés par le concessionnaire sans intérêt ni indexation.

Cette disposition, qui équivaut en fait à une autre forme (plus discrète) d'aide financière, est maintenue dans les avenants ou projets d'avenants actuels. Mais, en contre-partie de l'ensemble des aides accordées (autres que les garanties d'emprunts) :

- l'Etat perçoit une redevance assise sur les recettes de péage dès lors que celles-ci atteignent un seuil fixé par le cahier des charges (COFIROUTE - ACOBA);

- l'Etat perçoit, une fois achevé le remboursement des avances de l'Etat, une autre redevance correspondant à une partie du superdividende (excédant le dividende statutaire) distribuable aux actionnaires (5/6 du superdividende distribuable).

Pas d'observation

Art. 25 - Tarifs maximaux des péages :

Aucune modification n'est envisagée aux dispositions actuelles qui prévoient la liberté totale pendant les dix premières années, et la liberté sous un plafond au-delà.

Pas d'observation

Il faut toutefois signaler, pour mémoire, qu'au delà des dispositions contractuelles, la législation générale sur les prix a conduit en fait à une limitation de la hausse des tarifs effectivement pratiqués, en-dessous des tarifs maximaux.

Art. 33 (Cautionnement), 37 (Reprise des installations en fin de concession), 38 (Rachat de la concession), 40 (Déchéance)

Certaines dispositions, de moindre importance, des articles 33 et 38 sont ou seront désormais modifiées dans un sens plus favorable aux intérêts de l'Etat : (33) montants des cautionnements doublés, avec toutefois introduction d'un terme fixe de 20 % dans le coefficient d'indexation, - (38) introduction d'un terme fixe de 40 % dans le coefficient d'indexation de l'indemnité de rachat par l'Etat.

Pas d'observation

On peut ainsi constater qu'à la seule exception de la modification touchant à l'article 20 (Etats statistiques de l'exploitation) aucun des changements dès maintenant envisagés ou appliqués des dispositions contractuelles initialement en vigueur, n'intéresse le contrôle de la concession au sens strict, mais les procédures et discussions préalables à la conclusion des contrats.

Ils n'appellent pas d'observation de la part du groupe.

Aller plus loin par la voie contractuelle, dans le sens qui paraît souhaité par la Cour des Comptes, supposerait une renonciation au système actuel de la concession de service public à des sociétés privées.

3.3. - Moyens d'action administratifs

L'expérience acquise entre 1970 et 1978 a montré (cf. chap. II) que, sans créer de nouveaux moyens institutionnels et sans toucher aux contrats, l'administration concédante peut améliorer sur certains points l'exercice du contrôle en vue à la fois d'une surveillance ponctuelle plus précise, et surtout d'une observation mieux intégrée de l'ensemble des activités du concessionnaire.

Elle peut le faire de deux façons :

- soit par le moyen de directives ministérielles adressées aux concessionnaires (et bien entendu aux services chargés du contrôle dans ses différentes phases), explicitant et précisant certaines dispositions du contrat et les procédures correspondantes du contrôle; - ce fut la méthode suivie pour le contrôle technique;

- soit en modifiant, le cas échéant, l'organisation du contrôle.

3.3.1. - Les directives ministérielles

Dans le domaine économique et financier qui nous intéresse ici, et pour ne retenir que les mesures d'actualité déjà évoquées, deux voies sont déjà ouvertes dans lesquelles il importe de progresser au plus vite :

. Aboutir à la définition en cours du "plan comptable des concessionnaires", document de référence indispensable pour la bonne compréhension et le suivi correct du fonctionnement financier des concessions considérées individuellement, et aussi dans leur ensemble, afin d'en dégager parfois des enseignements utiles sur un plan général.

o. Entreprendre et mener à bien la définition des "documents et compte-rendus" (allant au-delà des "états statistiques de l'exploitation") désormais prévus par l'article 20 du cahier des charges.

A mesure que des défauts inattendus apparaissent dans le système, il convient de continuer à faire appel à ce moyen des directives ministérielles qui n'a d'autres limites formelles que celles résultant du contrat.

3.3.2. - L'organisation du contrôle

Le chapitre I (§ 3) a sommairement décrit l'organisation et les conditions de fonctionnement initiales du contrôle proprement dit de la concession, c'est-à-dire de l'application du contrat, institué par l'article 41 du cahier des charges. Des indications ont été données au chapitre II (§ 2) sur leur évolution entre 1970 et 1978; elle n'a concerné que le contrôle technique assuré sous l'autorité du seul ministre chargé des transports. Au terme actuel de cette évolution, l'organigramme joint en annexe 1 situe les diverses unités ou personnes qui interviennent dans le contrôle au sens le plus large.

Pour les aspects économique et financier de la concession, qui intéressent deux (ou trois) ministres (même si, aux termes de l'article 41, les "autorités et services" qui participent à son contrôle sont désignés par le ministre chargé des transports), il est frappant de constater que rien ne traduit cet intérêt interministériel dans l'organisation actuelle. Sans doute les services, quelle que soit leur appartenance ministérielle, reçoivent-ils des concessionnaires les mêmes documents, et ne manquent-ils pas de se concerter fréquemment avant toute décision lorsqu'un défaut apparaît. Mais l'organisation actuelle ne garantit pas formellement que les mesures préventives, dont l'intérêt ne peut se révéler que par un suivi systématique, concerté et critique du fonctionnement des concessions, seront toujours prises en temps opportun.

On peut également se demander si l'indépendance des services entre lesquels se répartit inévitablement l'exercice du contrôle propre au seul ministre chargé des transports, soit selon la nature des affaires (économique, financière ou technique), soit selon la phase du processus (avant ou après la mise en service), n'est pas aussi préjudiciable à une nécessaire prise en considération globale et permanente de tous les aspects de l'ensemble du système. Les défauts sectoriels ou ponctuels d'un système apparaissent en général de manière évidente aux spécialistes des secteurs; par contre, les défauts de fonctionnement de l'ensemble, souvent localisés aux frontières intersectorielles, peuvent leur échapper.

Il est toujours très difficile de démontrer l'efficacité d'une mesure préventive : quand tout va bien, ou à peu près, personne ne se demande pourquoi; on se questionne seulement, et bien sûr a posteriori, quand une conséquence fâcheuse du système se révèle. Ne peut-on alors imaginer un autre déroulement de l'histoire des huit dernières années : si, auprès du ministre chargé des transports, l'unité du contrôle de l'Etat dans une conception large de cette fonction, avait été mieux assurée avec la participation des services compétents des ministères de l'économie et des finances, quelques faiblesses de l'ensemble du système ou au moins de certaines concessions n'auraient-elles pas été décelées avant l'intervention de la Cour des Comptes ?

Dans cet esprit, le groupe de travail estime que si ces remarques de principe étaient retenues, l'administration pourrait valablement en rechercher la traduction concrète dans l'organisation du contrôle en s'inspirant par exemple de l'organisation de l'inspection générale des transports terrestres (Cf annexe 2). Il est évident que s'agissant d'un secteur très différent par plusieurs aspects, du domaine des transports, seules quelques idées générales devraient a priori en être retenues :

. Sous l'autorité du seul ministre chargé des transports, et pour un même territoire, tous les aspects du contrôle : technique, administratif, économique et financier des réseaux, sont vus et jugés dans leur ensemble (ce qui ne veut pas dire traités autoritairement) par un seul haut fonctionnaire.

. L'arrêté antérieur (du 25 juin 1950) précisait qu'en ce qui concerne les questions financières, cette inspection générale agissait de concert avec la mission spécialisée de contrôle financier des transports.

. Non engagée, à la différence des services directoriaux, dans l'action quotidienne, cette inspection générale a le recul et la disponibilité nécessaires pour appréhender les problèmes dans toute leur complexité, en pressentir parfois l'apparition et proposer à temps les solutions.

Cette référence paraît d'autant plus digne d'intérêt que la direction des transports terrestres a, en matière d'organisation et de fonctionnement des systèmes de transport, une expérience beaucoup plus longue et plus diversifiée que celle de la direction des routes.

4 - Conclusions

Le maintien des quelques principes essentiels sur lesquels sont fondées les concessions aux sociétés privées constituait une prémisses des travaux du groupe que celui-ci a considéré comme intangible dans le présent rapport qui est cependant prolongé par une note séparée faisant état de ses réflexions de plus longue portée.

D'autre part, le groupe a enregistré, sans observation, la série de mesures importantes déjà prises depuis 1973 par les ministres, et surtout le ministre chargé des transports, en vue d'améliorer le contrôle, et plus généralement la maîtrise des concessions, dans les deux sens souhaités par la Cour des Comptes : plus grande qualité de service rendu aux usagers (le retour aux normes techniques, le renforcement du contrôle des sous-traitances aux prestataires de service), - et protection mieux assurée des intérêts de l'Etat en face des concessionnaires.

Dans ces conditions, les propositions du groupe ressortant de la discussion qui précède, après toutes éliminations selon lui justifiées, se résument ainsi :

Contrôle technique

- . La situation actuelle étant estimée bonne, il y aura seulement lieu de procéder, par la voie de directives ministérielles, aux ajustements dont l'expérience pourrait encore révéler l'utilité.
- . Le moment paraît venu d'autre part, pour des raisons de clarté et de commodité, de codifier l'ensemble des dispositions déjà prises, et parfois amendées, en matière technique.

Contrôle économique et financier

Mesures institutionnelles

- . Parmi toutes les mesures a priori envisageables, seule l'institution du contrôle économique et financier "de la loi de 1955" mériterait d'être éventuellement retenue. Mais ce contrôle, qui échappe d'ailleurs à l'autorité du ministre des transports, ne vise pas spécifiquement l'application du contrat de concession; le groupe considère qu'il n'a donc pas à se prononcer à son sujet, tout en reconnaissant qu'il pourrait apporter des informations ponctuelles intéressantes.

Mesures d'application des contrats de concession

. Toutes diligences doivent être faites pour aboutir au plus tôt :

- d'une part, en liaison avec le conseil national de la comptabilité à la définition du "Guide comptable des sociétés concessionnaires d'autoroutes";

- d'autre part, en liaison avec les ministères de l'économie et des finances, à la définition par directive ministérielle, des "documents et compte-rendus" à fournir par les concessionnaires, comme le prévoient les dispositions nouvelles de l'article 20 du cahier des charges.

Mesures administratives

. Mettre à l'étude, dans le sens préconisé au § 3.3.2. ci-dessus, une organisation plus large et surtout plus intégrée du contrôle, quelle qu'en soit la nature, placée sous l'autorité du ministre chargé des transports, dans l'esprit de l'article 41 du cahier des charges.

Après la série de mesures déjà prises, c'est selon le groupe, celle qui, si l'on se limite au contrôle, revêt maintenant, et de beaucoup, le plus d'importance.

C'est aussi celle dont l'aboutissement permettrait de répondre aux observations de portée générale de la Cour des Comptes citées au § 1.1.2. du présent rapport.

Pour illustrer cette opinion, deux exemples peuvent être cités : lorsqu'auront été mis au point le "Guide comptable des sociétés concessionnaires" et les "documents et compte-rendus" ci-dessus mentionnés, qui, dans l'organisation actuelle, pourra en tirer tous les enseignements utiles pour la maîtrise des concessions sous tous leurs aspects, - et par quelles procédures ?

Toutefois, le groupe de travail n'a pas considéré, sur ce point, qu'il était qualifié pour aller au-delà de l'affirmation d'un principe, et de la définition de l'objectif essentiel à viser dans l'étude à entreprendre. Celle-ci suppose en effet une connaissance intime des mécanismes actuels du contrôle, ainsi que des contacts répétés avec les nombreuses unités qui y participent dans les trois ministères concernés. Une telle recherche ne peut être menée par un groupe, alors surtout qu'il ne sait pas si sa proposition de principe sera ou non retenue.

ANNEXES

Annexe 1Organigramme des unités participant au contrôle des concessions. Commentaire

Le schéma ci-joint situe les différentes personnes, services et bureaux qui interviennent à un titre ou un autre, dans une phase ou une autre du processus de contrôle au sens large, depuis la conception du projet jusqu'à l'exploitation de l'ouvrage, en passant par l'élaboration et la conclusion du contrat. Il distingue les unités qui sont consacrées exclusivement à ce contrôle sans qu'aucune d'elles en couvre tous les aspects, non plus que l'ingénieur général chargé de mission auprès du directeur des routes.

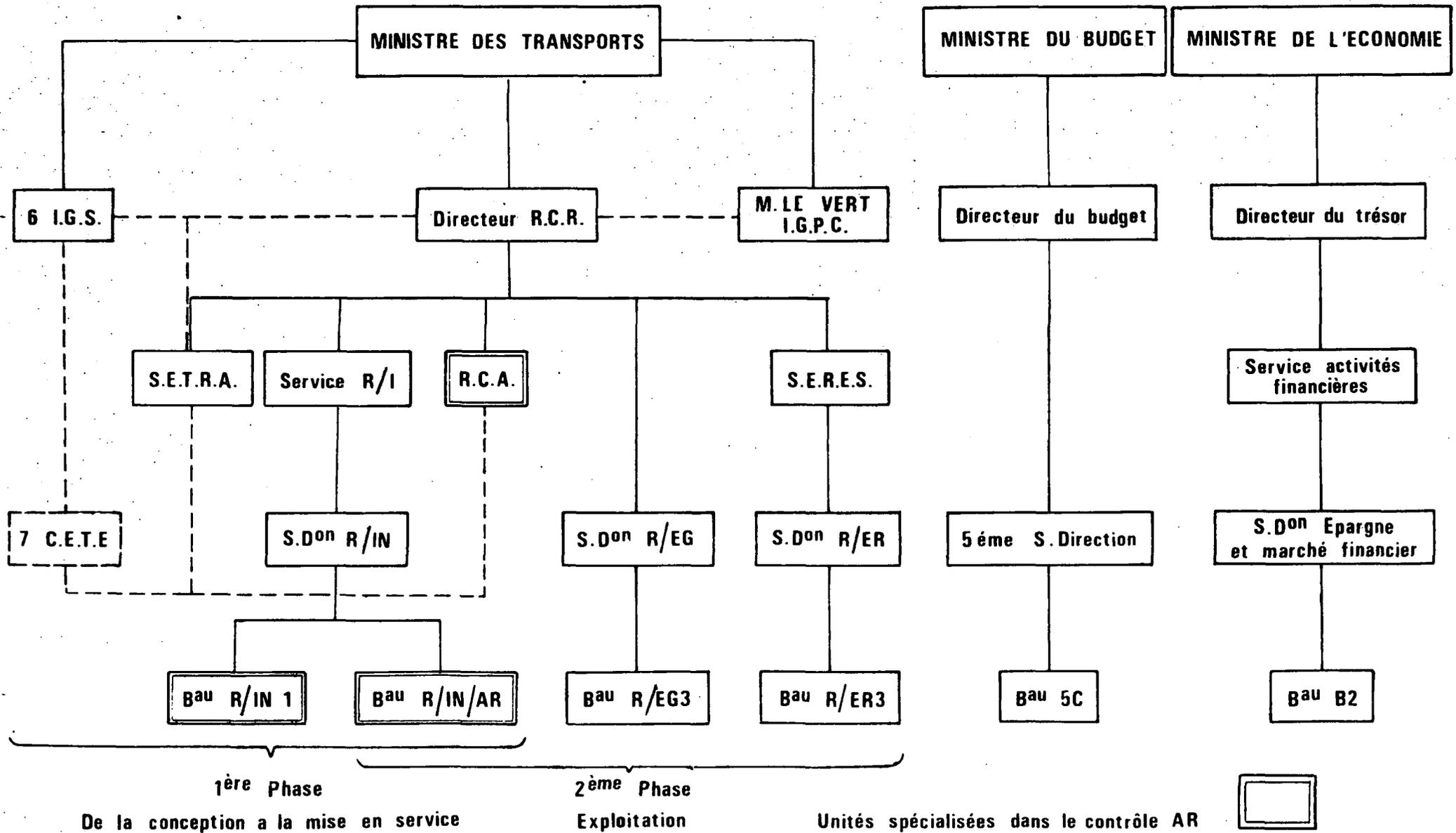
Ce n'est qu'un organigramme ne représentant pas toutes les liaisons inter-services qui ne manquent pas de s'établir.

Il résulte de son examen que le directeur des routes, délégué du ministre des transports, peut avoir à un moment ou un autre du processus, un nombre important d'interlocuteurs distincts.

Il va de soi que les questions à traiter n'intéressent pas simultanément tous les interlocuteurs. Il reste cependant que, pour les affaires importantes ou délicates qui mobilisent plusieurs secteurs du contrôle, le directeur des routes peut avoir à dialoguer avec plus de 10 personnes à compétences partielles, et hiérarchiquement indépendantes entre elles.

.../...

LES INTERVENANTS DANS LE CONTROLE DES CONCESSIONS D'AUTOROUTES



ANNEXE 2

J.O. du 25 juin 1978

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Suppression de l'inspection générale des voies ferrées secondaires et des transports urbains et organisation de l'inspection générale des transports terrestres.

Le ministre des transports,

Vu le décret du 11 décembre 1940 portant organisation du contrôle par l'Etat sur les chemins de fer et les transports par route et par eau dans la métropole ;

Vu le décret du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local ;

Vu le décret du 22 décembre 1972 relatif au conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale de l'équipement ;

Vu l'arrêté du 24 juin 1950 relatif à l'inspection générale des voies ferrées secondaires et des transports urbains ;

Vu l'arrêté du 2 juin 1969 relatif aux missions exercées par l'inspection générale de l'équipement pour le compte du ministère des transports ;

Vu les arrêtés du 21 mars 1973 et du 26 novembre 1974 relatifs au fonctionnement du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale de l'équipement ;

Vu l'avis en date du 9 mai 1978 du vice-président du conseil général des ponts et chaussées, chef de l'inspection générale ;

Sur la proposition du directeur des transports terrestres et du directeur du personnel et de l'organisation des services,

Arrête :

Art. 1^{er}. — Sont abrogés les articles 1^{er} à 4 de l'arrêté du 24 juin 1950 susvisé relatif à l'inspection générale des voies ferrées secondaires et des transports urbains.

Art. 2. — Il est créé une mission spécialisée d'inspection générale des transports terrestres organisée en cinq circonscriptions d'inspection générale.

Art. 3. — L'action de la mission spécialisée d'inspection générale des transports terrestres s'exerce sur les directions régionales et départementales de l'équipement.

La mission donne son avis ou présente des propositions sur les questions qui lui sont soumises par le ministre chargé des transports ou le directeur des transports terrestres concernant le contrôle technique, administratif, économique et financier des réseaux de transport relevant du décret susvisé du 22 mars 1942.

Les membres de la mission procèdent à l'inspection des réseaux de leur ressort tant en période normale d'exploitation qu'éventuellement au cours de leur construction.

Art. 4. — L'un des cinq inspecteurs généraux chargés des circonscriptions d'inspection générale visées à l'article 2 est désigné pour assurer la coordination des actions menées par la mission.

Art. 5. — Des fonctionnaires relevant de la direction des transports terrestres peuvent être mis à la disposition de la mission pour assister les inspecteurs généraux.

Art. 6. — Sont abrogées toutes dispositions contraires à celles du présent arrêté.

Art. 7. — Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées, chef de l'inspection générale, le directeur des transports terrestres et le directeur du personnel et de l'organisation des services sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 24 mai 1978.

JOËL LE THEULE.