

COUR DES COMPTES

*La politique
autoroutière
française*

CDAT
12643

les éditions des Journaux officiels ←

COUR DES COMPTES

**LA POLITIQUE AUTOROUTIERE
FRANÇAISE**

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ENTREPRISES INTÉRESSÉES**

JUIN 1999

ISBN : 2-11-074702-1
ISSN : 0767-4538

E R R A T A

**MODIFICATIONS NECESSAIRES
A LA COMPREHENSION DU TEXTE**

**RAPPORT PUBLIC PARTICULIER
LA POLITIQUE AUTOROUTIERE FRANÇAISE**

JUIN 1999

- P. 46 – 4^{ème} § « En France, cette prescription n'a été appliquée qu'avec retard du fait d'une transcription tardive et de la mise en place d'un régime transitoire » (ajout).
- P. 57 – 3^{ème} § La dernière phrase : « Réorganiser les structures de l'administration centrale du ministère.....en conséquence » est à considérer comme une quatrième recommandation. Elle est en effet la conséquence de celles qui précèdent.
- P. 87 Inverser l'ordre des 2^{ème} et 3^{ème} §.
- P. 92 – avant dernier § « Pour autant, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement estime que "l'analyse des effets *indirects et induits* reste faible lorsqu'elle n'est pas quasiment inexistante" (et non pas des effets *directs et indirects*) ».
- P. 207 – 2^{ème} § A partir de *souligner*, il s'agit d'une citation unique (les guillemets intermédiaires n'ont pas à être pris en compte).
- P. 212 – fin du 1^{er} § La réalisation du projet nécessiterait un financement *d'environ* 4 milliards de francs *soit* 90 % du coût de l'investissement
- P. 227 – 2^{ème} § « Avec une dette représentant *quinze fois* leurs fonds propres (et non *vingt fois*) et *quatre vingt quatre fois* (et non *cent fois*) leur capital social, les SEMCA présentent une structure financière hors normes. »
- P. 229 – 3^{ème} § « Au-delà de l'impact immédiat de la fermeture du tunnel sur les comptes de la société, ses (et non ces) perspectives financières à moyen et à long terme apparaissent des plus incertaines compte tenu des inconnues actuelles. »
- P. 255 – fin du 3^{ème} § « Ils concernent en priorité....., l'entretien du réseau routier national pour lequel un retard important a été pris, enfin la régulation *d'un trafic* de plus en plus dense sur les grands axes. » (ajout)
- P. 286 – fin du 1^{er} § « La construction de nouveaux tronçons autoroutiers non rentables (A 41, A 585) nécessiterait des taux de subvention *particulièrement* élevés. » (ajout)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
DELIBERE	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : Les caractéristiques du système autoroutier français	
Section I - La prédominance du mode routier	17
I - La répartition des trafics par mode de transport	17
II - L'absence de politique globale des transports	19
III - Les perspectives d'avenir	28
Section II - Un système économique étroitement dépendant de l'Etat	36
I - Les liens avec l'Etat	36
II - Les pratiques comptables	42
III - La pratique de l'adossement	45
Recommandations de la Cour sur le chapitre I	57
CHAPITRE II : Le processus de décision	
Section I - La planification des infrastructures autoroutières	61
I - Les objectifs du schéma directeur routier national	62
II - Les modalités d'élaboration du schéma directeur routier national	64
III - L'état de réalisation du schéma directeur de 1992	64
IV - La politique routière	68
V - Les futurs schémas de service	71
Section II - La conduite des projets	74
I - La procédure d'instruction des dossiers	74
II - Les études préalables	90
Recommandations de la Cour sur le chapitre II	143
CHAPITRE III : L'impact économique et environnemental	
Section I - La portée des engagements de l'Etat	147
Section II - le suivi	151
I - Les bilans prévus par la LOTI	151
II - Les observatoires autoroutiers	153

Section III - L'impact économique	156
I - Les effets directs sur l'emploi	157
II - Les effets économiques induits	158
III - Les mesures d'accompagnement	165
IV - Les bilans a posteriori	168
Section IV - L'impact sur l'environnement	170
I - Le constat des observatoires écologiques	170
II - Les bilans a posteriori	172
 Recommandations de la Cour sur le chapitre III	 175
 CHAPITRE IV : Les dérives du système	
Section I - La détermination des choix en fonction du mode de financement	179
I - Le choix entre le recours à la concession et le financement sur crédits budgétaires	180
II - Les contraintes budgétaires	182
III - Les biais introduits par le mode de financement	189
Section II - La construction d'autoroutes sur des liaisons à faible trafic	193
I - L'extension des concessions à des sections de moins en moins rentables	193
II - Une tendance aggravée par l'accélération du programme autoroutier	197
III - Le rôle des tutelles	206
IV - La jurisprudence administrative	209
V - Le droit européen	210
Section III - L'endettement du secteur autoroutier	215
I - L'évolution de la situation financière des SEMCA	215
II - Le recours à l'emprunt	221
III - Une structure financière hors normes	227
IV - Le remboursement de la dette	234
Section IV - Le projet de réforme du système autoroutier	239
I - Les mesures envisagées	240
II - Les incertitudes de la réforme et ses conséquences	244
 Recommandations de la Cour sur le chapitre IV	 253
 Conclusion	 255
 Annexes	 257
 Réponses des administrations et des entreprises	 373

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LA POLITIQUE AUTOROUTIÈRE FRANÇAISE.

Conformément aux dispositions du chapitre VI du code des juridictions financières et de l'article 52 du décret du 11 février 1985, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Joxe, premier président ; MM. Marmot, Logerot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Brunet, présidents de chambre, M. Bonnet, Morin, Lelong, présidents de chambre maintenus en activité ; MM. Maheu, Salmon-Legagneur, Ullmo, Siebauer, Vorms, Mathieu, Blondel, Perrin, Belle, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Delafosse, Lescuyer, Giquel, Mme Legras, MM. Bénard, Billaud, Lagrave, Recoules, Paugam, Kaltenbach, Gravelin, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Rossignol, Bayle, Adhémar, Gillette, Mme Boutin, MM. Benoist, Chabrol, Cieutat, Vanderchmitt, Martin, Bertrand, Mme Cornette, MM. Cardon, Déniel, Théron, Mme Froment-Meurice, M. Ardouin, Mme Ruellan, MM. Mordacq, de Lapparent, Mme Bellon, MM. Gasse, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, M. Duchadeuil, Mme Cabana, MM. Raynal, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, conseillers maîtres ; MM. Coëffe, Dischamps, Gros, Harel, Bresson, Monginet, Teyssier, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Guillard, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Pouly, premier avocat général.

M. Ganser, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 14 juin 1999

INTRODUCTION

Conçue comme une voie rapide à carrefours dénivelés sans accès direct des riverains, la première autoroute du monde a été ouverte en 1924 entre Milan et Varèse. En 1935, 500 kilomètres d'autoroutes avaient déjà été construits en Italie. Mais c'est surtout l'Allemagne qui a développé son réseau autoroutier depuis 1924 en accélérant sa construction à partir de 1933 à des fins stratégiques.

En revanche, la France ne comptait en 1959 que 79,2 km d'autoroutes. L'essentiel du réseau routier était à l'époque constitué de routes nationales dont, il est vrai, moins de 500 km approchaient du seuil de saturation fixé à 7 500 véhicules/jour et dont la qualité était reconnue.

La reprise de l'économie au milieu des années 50 et l'intensification prévisible des échanges à l'intérieur du marché commun où la France entendait tenir une place centrale, tirant notamment parti de sa position géographique, ont conduit l'Etat à lancer un vaste programme d'autoroutes dans le souci de rattraper le retard pris par rapport aux principaux Etats voisins.

En 1960, le premier plan directeur routier prévoyait la construction de 1 525 km d'autoroutes de liaison et de 273 km d'autoroutes de dégagement.

Au 1er juillet 1998, le réseau autoroutier comptait 8 813,5 km de voies à statut autoroutier dont 7 812,3 km d'autoroutes interurbaines auxquelles s'ajoutaient 6 283 km de routes nationales aménagées à 2 x 2 voies.

La France s'est ainsi dotée d'un réseau autoroutier dont la grande qualité de service en termes de fiabilité, de confort de conduite et de sécurité est reconnue et suscite, comme le montrent les enquêtes d'opinion, un taux de satisfaction élevé. Début 1996, plus de quatre Français sur cinq (81 %) se déclaraient satisfaits des autoroutes (dont 31 % très satisfaits) et 91 % si l'on prend en compte les seules personnes utilisant leurs véhicules en dehors des agglomérations ¹.

¹ CREDOC - Les conditions de vie et les aspirations des Français - Les Français et le réseau routier - Juillet 1996.

Cette expansion du réseau autoroutier a été rendue possible par le régime de la concession qui a permis de financer les infrastructures autoroutières par le produit des péages.

Depuis la Révolution française, l'usage du réseau routier est, en principe, gratuit. La loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, après avoir affirmé l'application de ce principe aux autoroutes, a autorisé l'Etat à en concéder, à titre exceptionnel et uniquement à des personnes publiques, la construction et l'exploitation. Ces restrictions ont été successivement levées par le décret du 4 juillet 1960 puis la loi de finances pour 1969 et le décret du 12 mai 1970. L'article L 122-4 du code de la voirie routière dispose que « l'usage des autoroutes est, en principe, gratuit ». Toutefois, peuvent être concédées par l'Etat soit la construction et l'exploitation d'une autoroute, soit l'exploitation d'une autoroute ainsi que la construction et l'exploitation de ses installations annexes telles qu'elles sont définies au cahier des charges. La convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décret en Conseil d'Etat. Ces actes « peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages en vue d'assurer le remboursement des avances et des dépenses de toute nature faites par l'Etat et les collectivités ou établissements publics ; l'exploitation et, éventuellement, l'entretien et l'extension de l'autoroute ; la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire ».

Dans la pratique, le régime de la concession est très vite devenu le mode de financement de droit commun du programme autoroutier français. Comme la Cour l'a souligné à maintes reprises, « l'extension éventuelle » prévue par la loi de 1955 pouvait s'entendre comme un prolongement physique assez limité de la section concédée. A la suite d'une inflexion du sens de cette disposition, cette extension s'applique désormais à toute section nouvelle ajoutée au réseau déjà concédé quelles qu'en soient la longueur, la cohérence et la continuité avec les sections en exploitation... « Cette interprétation particulièrement large de la loi, combinée avec le maintien dans la concession des autoroutes les plus rentables dont les emprunts ont été amortis et sur lesquelles les péages auraient dû être limités à la couverture des frais d'exploitation, permet de financer des actions nouvelles quelle qu'en soit la rentabilité »²

En effet, dès lors que les disponibilités budgétaires se trouvaient limitées et, en tout état de cause, hors de proportion avec

² Cour des comptes - « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national » - 1992 (p. 78).

les sommes nécessaires à la construction et à l'entretien du réseau routier et autoroutier, le recours au système de la concession et la couverture des dépenses d'équipement et d'exploitation par la perception de droits de péage se sont imposés comme le moyen d'assurer, avec une relative facilité, le financement des infrastructures. La concession permet de lancer - et d'annoncer - de vastes programmes d'investissement sans impact pour le budget de l'Etat puisqu'elle transfère sur les sociétés - et donc sur les usagers - le financement des autoroutes.

Depuis le début des années 1980, l'Etat, qui auparavant leur allouait des avances remboursables à long terme, n'accorde plus de contribution financière aux sociétés concessionnaires. En compensation, les concessions ont été reconduites pour 35 ans et les sociétés concessionnaires ont été autorisées à utiliser les excédents des sections amorties pour financer de nouvelles infrastructures par le mécanisme de « l'adossement ». Les investissements sont, pour l'essentiel, financés par des emprunts gagés sur les péages perçus auprès des usagers. En 1996, 90 % de dépenses du secteur autoroutier concédé ont été financées par emprunt, l'autofinancement représentant 7,5 % des ressources et le solde (2,5 %) correspondant à des participations diverses.

La France est le pays de l'Union européenne qui recourt le plus à la concession mais, globalement, « il existe une tendance en Europe vers la mise à péage »³. (Annexe 1).

Le recours à la concession a permis le développement rapide du programme autoroutier français avec une mise en service annuelle d'un linéaire moyen de 269,6 km d'autoroutes concédées de 1971 à 1980, de 178,2 km de 1981 à 1990 et de 165,7 km de 1990 à 1996 (contre respectivement 63,3 km, 36,6 km et 105,4 km d'autoroutes non concédées).

Les observations antérieures de la Cour

La Cour, tout en reconnaissant le dynamisme du secteur autoroutier, a souligné de longue date les imperfections et les risques du système mis en place (annexe 2).

³ Direction des routes - Rapport sur le financement routier et les administrations routières en Europe - Septembre 1997.

Les publications de la Cour des comptes concernant les routes

- 1973 Rapport public annuel p. 24 « Les rapports entre l'Etat et les concessionnaires d'autoroutes »
- 1986 Rapport public annuel p. 27 « Le système autoroutier français et la situation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes »
- 1990 Rapport public annuel p. 221 « Les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes et le développement du réseau autoroutier »
- 1992 Rapport public particulier « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national »
- 1997 Rapport public annuel p. 371 « La construction de l'autoroute A 14 Orgeval-La Défense »
- 1998 Rapport public particulier : L'action des départements dans le domaine de la voirie routière⁴

Un régime dérogatoire et non régulé

La Cour a relevé que les modalités de fonctionnement du secteur autoroutier étaient exorbitantes au regard du droit commun des concessions qui prévoit que les concessionnaires en assurent l'exploitation à leurs frais et risques. Elle a constaté qu'à l'exception d'une société à capitaux privés, la compagnie financière industrielle des autoroutes (COFIROUTE), les sociétés concessionnaires étaient, selon les termes du rapport public de 1990, des sociétés d'économie mixte « largement fictives », caractérisées par l'insuffisance de leurs fonds propres et la faiblesse de leur autonomie de gestion. Les autorités de tutelle jouaient, en particulier, un rôle déterminant dans la détermination de leurs investissements tandis que les clauses de sauvegarde inscrites dans les conventions passées avec les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroute (SEMCA) reportaient les risques sur l'Etat concédant.

Le rapport public particulier de 1992 relevait ainsi que « l'économie de la route qui échappe au jeu normal du marché (était) une économie largement administrée » et ne pouvait guère « bénéficier des mécanismes du marché pour que se réalisent les corrections nécessaires à son équilibre et à son développement ».

⁴ Rapport établi par onze chambres régionales des comptes.

Des décisions d'investissement éloignées de l'optimum

La Cour a constaté l'extension⁵ du réseau autoroutier à des sections de moins en moins rentables et a mis en garde contre « un surinvestissement autoroutier au prix de l'affectation d'une part non négligeable de l'épargne nationale à des investissements éloignés de l'optimum économique et social »⁶. Le rapport public particulier de 1992 a noté les faiblesses et les lacunes des calculs du bilan coûts-avantages pour la collectivité établis préalablement au choix des investissements. Il a souligné la non application des dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 31 décembre 1982 qui prescrit la mise en place d'une politique globale de transports dans le cadre de schémas de développement élaborés sur la base d'une approche intermodale ; les grands projets d'infrastructure devant être évalués sur la base de critères homogènes permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes. Au sein même du mode routier, la Cour a observé que le type d'investissement retenu était choisi non pas en fonction de la voirie la mieux adaptée au trafic prévisionnel et au service attendu mais en fonction du mode de financement, devenu « déterminant dans la décision de construire comme dans le parti d'aménagement, les caractéristiques techniques, l'échéancier des travaux ». La Cour a souligné les dangers des facilités offertes par le recours à la concession qui incitent à la construction d'autoroutes sur des itinéraires où des voiries à caractéristiques moindres auraient suffi et s'était interrogée sur la capacité des autoroutes à irriguer le territoire, l'autoroute concédée comportant en raison du coût des barrières de péage moins d'échangeurs que les routes express. Cette interrogation est restée sans réponse puisque aucune infrastructure n'avait à l'époque donné lieu à l'établissement du bilan des résultats économiques et sociaux prévu par la LOTI.

Un équilibre financier différé et problématique

La Cour a, de longue date, critiqué la perpétuation abusive de pratiques comptables dérogatoires qui ont permis aux SEMCA de s'affranchir des normes comptables en différant la constatation de charges et de pertes et de reporter le retour à l'équilibre à une échéance sans cesse repoussée par les allongements successifs de la durée des concessions.

⁵ Rapport public 1986 p. 32 et 33.

⁶ Rapport public 1990 p. 235.

Enfin, la Cour a réitéré les mises en garde concernant l'endettement croissant des sociétés précitées dont le montant était passé de 40 milliards de francs fin 1985 à 65,3 milliards de francs en 1990 et, selon les prévisions établies en 1992 par le Trésor, devait passer à 112 milliards de francs à fin 1999 dans l'hypothèse de la construction de 200 km par an voire à 144 milliards de francs à fin 2000 dans l'hypothèse d'un rythme de construction de 300 km l'an, avec le risque de peser sur les finances publiques, l'Etat ayant déjà été appelé au début des années 1980 à faire jouer sa garantie pour le remboursement d'une partie des emprunts de certaines sociétés concessionnaires confrontées à de graves difficultés de trésorerie.

Les réponses aux observations antérieures de la Cour

Dans leur réponse au rapport public particulier de 1992, le ministre de l'économie et des finances et le ministre du budget reconnaissent que compte tenu de l'importance des investissements réalisés dans ce secteur et de l'impact de cette activité sur l'économie nationale, il leur paraissait « primordial de veiller à ce que soient réunies les conditions d'une allocation optimale des ressources. Ils identifiaient trois enjeux déterminants :

- « - s'attacher à la cohérence des choix d'investissements, tant pour le réseau routier, malgré la dualité des modes de financement des routes et des autoroutes que pour l'ensemble des infrastructures de transports, dans le cadre d'une analyse intermodale ;

- disposer d'instruments d'étude et d'évaluation incontestables permettant de hiérarchiser les projets en fonction de leur utilité collective et, dans le cas des autoroutes, de leur rentabilité financière afin d'éclairer les choix publics ;

- maîtriser la situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes, dont les investissements doivent rester compatibles avec les capacités de financement. »

Ils indiquaient, en particulier, leur souci de veiller, comme le recommandait la Cour, « à ce que les équipements routiers soient adaptés à la nature et au volume des trafics et qu'ils soient correctement dimensionnés ». Reconnaisant la nécessité de poursuivre l'effort d'amélioration du dispositif d'étude et d'évaluation des investissements routiers et autoroutiers afin de résoudre les divergences méthodologiques entre la direction des routes et la direction de la prévision, les ministres soulignaient que « le choix des investissements devrait être guidé par un principe intangible : celui d'une évaluation économique et financière systématique ex ante sur

la base d'un bilan coûts-avantages suivi d'un contrôle ex post de ces prévisions. La sélection optimaledoit alors procéder par ordre de rentabilité économique et sociale et de rentabilité financière décroissant. Toute exception doit être justifiée et les surcoûts induits chiffrés de manière transparente afin d'éclairer les choix publics. A cet égard, il est vrai que l'utilisation de méthodes multicritères présente trop souvent le handicap de masquer l'absence de preuves quantifiées, inconvénient parfois renforcé par la redondance de critères imprécis ». Tout en arguant de la « modestie » de son programme autoroutier, la direction des routes se disait « consciente de la nécessité de faire progresser ses instruments d'évaluation et d'études pour renforcer la cohérence de la politique qu'elle met en oeuvre » afin « d'aboutir à un langage d'évaluation commun » et « d'assurer une meilleure transparence des résultats ».

S'agissant de la situation financière du secteur autoroutier, les ministres reconnaissaient que le mode de péréquation des excédents de trésorerie des SEMCA allait trouver ses limites dès lors que les sociétés excédentaires quitteraient le système après s'être acquittées de leurs dettes et que l'équilibre du dispositif était donc « précaire ». Compte tenu des perspectives de fort accroissement de la dette à long terme des sociétés qu'ils estimaient devoir plus que doubler de 1988 à la fin du siècle pour atteindre entre 110 et 150 milliards de francs, il incombait aux pouvoirs publics de « fixer le niveau des investissements de manière à éviter une dérive globale du secteur mais aussi à veiller au cas par cas sur la situation financière des différentes sociétés », et ce, avec « la plus grande vigilance ». Par ailleurs, les ministres indiquaient que le conseil national de la comptabilité avait mandaté une commission en vue d'examiner l'ensemble des problèmes comptables soulevés par le régime de la concession et notamment celui des charges différées.

Les réformes mises en œuvre depuis la publication du dernier rapport de la Cour

En novembre 1993, le gouvernement a décidé d'accélérer la mise en œuvre du programme autoroutier : les 2 600 kilomètres d'autoroutes concédées qui restaient à construire devaient être engagés en dix ans (1994-2003) et non pas en quinze ans comme prévu initialement. Mais les faiblesses de la structure financière des SEMCA, relevées par la Cour dans ses rapports successifs, empêchaient le système autoroutier de faire face à ce programme d'investissement, évalué à quelque 140 milliards de francs 1994, dans le délai ainsi imparti.

C'est pourquoi une réforme du système a été mise en œuvre en 1994-1995.

Le capital des SEMCA, qui représentait moins de 28 MF en 1993 pour un chiffre d'affaires de 17 milliards de francs et un endettement de 80 milliards de francs, a été porté à 1,63 milliard de francs par capitalisation des avances d'actionnaire reçues de l'Etat. Les SEMCA ont, de surcroît, été regroupées en trois pôles régionaux :

Le secteur autoroutier est ainsi composé d'une société privée, COFIROUTE, et de 6 SEMCA regroupées comme suit :

- Autoroutes du sud de la France (ASF) et sa filiale Estérel Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA) ;

- Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) et sa filiale Autoroutes de la région Alpine (AREA) ;

- Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) et sa filiale, la société de l'autoroute Paris-Normandie (SAPN) ;

A ces trois pôles s'ajoutent : La société « Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc » (ATMB) et la société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).

En outre, des contrats de plan entre l'Etat et les sociétés concessionnaires ont été conclus pour la période 1995-1999, afin de conférer aux dites sociétés une plus grande autonomie de gestion.



La Cour a poursuivi depuis 1992 ses investigations dans le secteur autoroutier avec le contrôle des comptes et de la gestion de :

- huit sociétés concessionnaires ⁷ ;

- deux associations, l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) et l'union des sociétés françaises d'autoroutes à péage (USAP), dont elle avait constaté qu'elle faisait en large partie double emploi avec l'ASFA et qui a été mise en liquidation en 1995 avec transfert de l'actif et du passif à l'ASFA ;

⁷ ACOBA (société de l'autoroute de la côte basque absorbée depuis par ASF), AREA, ASF, ESCOTA, SANEF, SAPN, SAPRR, ATMB.

- deux établissements publics, la Caisse nationale des autoroutes (CNA) qui émet et gère les emprunts des sociétés concessionnaires et Autoroutes de France (ADF), établissement institué par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1982 pour mettre en œuvre un mécanisme de péréquation financière entre les SEMCA ;

- et du service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) rattaché à la direction des routes du ministère de l'équipement.

Ces enquêtes de la Cour aboutissent à un moment où le degré d'exécution des projets d'infrastructures autoroutières, la nécessité d'une réflexion globale sur la satisfaction des besoins en matière de transport et l'édiction par l'Union européenne de nouvelles règles juridiques imposent aux pouvoirs publics de réviser la politique autoroutière de la France.

Or, en dépit de réformes limitées, l'économie d'ensemble du système autoroutier est restée jusqu'à présent inchangée. Elle continue ainsi à appeler les mêmes critiques que par le passé tout en suscitant de nouvelles appréhensions dues à l'évolution des circonstances.

CHAPITRE I

LES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME AUTOROUTIER FRANÇAIS

Alors que l'autoroute contribue à accroître une prépondérance mal contrôlée du mode routier sur les autres types de transport, le système autoroutier français continue d'échapper aux règles du marché et demeure largement administré.

SECTION I : LA PREDOMINANCE DU MODE ROUTIER

Le développement du système autoroutier doit être resitué dans le contexte général d'une politique des transports terrestres qui, depuis plusieurs décennies, privilégie très nettement le mode routier.

I. - LA REPARTITION DES TRAFICS PAR MODE DE TRANSPORTS

Le transport routier représentait, en 1997, 89,5 % du trafic intérieur de voyageurs et 73,9 % du transport de fret (hors transit), en tonnes/kilomètres (mais près de 90 % en valeur) contre 71 % et 51 % en 1971⁸. Ce constat n'est pas propre à la France. Tant sur le plan du transport de marchandises que sur celui du transport des personnes, la route est le mode dominant dans l'Union européenne.

La prédominance du mode routier, qui résulte pour une très large part des avantages qu'il offre à l'échelle des décisions individuelles, a été fortifiée par les politiques publiques grâce à une fiscalité favorable (fiscalité du gazole, taxe à l'essieu ...) et à l'amélioration des infrastructures due en particulier au développement du réseau autoroutier.

A.- LE TRAFIC DE MARCHANDISES

Pour le trafic de fret, le transport routier a bénéficié au détriment du rail du changement de nature des trafics marqué par une diminution de la part des pondéreux, de la délocalisation des lieux de production qui est source d'une dispersion des flux de trafic (hors trafic international, 68 % des tonnes transportées par camion sont acheminées sur moins de 150 km et 48 % à moins de 50 km alors que le transport ferroviaire est adapté à des flux massifs sur longue distance⁹) et du passage de nombreuses entreprises à une organisation de la production en flux tendus qui permet de réduire au minimum les frais de stockage, mais conduit à multiplier les transports

⁸ Commission des comptes des transports de la Nation - les transports en 1997.

⁹ Ministère de l'équipement, des transports et du logement - Direction des transports terrestres, Association française du transport routier international - « Pour une meilleure compétitivité du transport routier français » - Mars 1998.

avec des impératifs de délais de livraison très stricts. Cette évolution a d'autant plus favorisé le développement du mode routier que le transport ferroviaire de fret souffre d'une insuffisante qualité, notamment en termes de respect des délais d'acheminement.

Le rapport du Commissariat général au plan sur les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015 (juin 1998) distingue trois phases. « De 1970 à 1980, la croissance des parts de marché du mode routier est fortement dopée par l'extension du réseau routier national qui provoque un accroissement de la vitesse des acheminements et des gains importants de productivité (la longueur du réseau est passée de 1 125 km en 1970 à 4 700 km en 1980). Après 1980, ce phénomène tend à s'estomper. Le fer résiste mieux. Les nouvelles sections d'autoroutes mises en service s'avèrent moins favorables au développement du trafic de marchandises. A partir de 1985, la part du fer se dégrade à nouveau mais pour une autre raison : Le mode routier, dopé par la déréglementation et la forte baisse des carburants, voit ses prix moyens baisser fortement ».

B. - LE TRAFIC DE VOYAGEURS

La croissance économique a favorisé une forte progression de la mobilité des individus et la croissance du parc automobile. Depuis 1970, le nombre de voitures particulières a plus que doublé passant de 11,9 millions à plus de 25 millions fin 1994¹⁰. Par ailleurs, le développement urbain, marqué par l'expansion de périphéries urbaines peu denses, mal desservies par les transports en commun, a accentué la prépondérance de la route. La politique des villes nouvelles, également mieux desservies par la route, ne fait pas exception. De 1970 à 1995 le trafic routier a été multiplié par 2,3, la plus forte progression étant observée pour les autoroutes (multiplication par 3,5). Cette évolution a été favorisée par la politique publique. Selon une étude de l'institut national de recherche et d'étude des transports et de la sécurité (INRETS) de 1995¹¹, la croissance du trafic routier de voyageurs entre 1980 et 1992 s'expliquerait pour 48 % par la croissance économique, pour 34 % par l'amélioration du réseau routier et pour 17 % par la baisse du prix d'usage réel de l'automobile. Comme l'indique un rapport sur l'évaluation de la politique de maîtrise de l'énergie¹², la baisse de la

¹⁰ Ministère de l'équipement, des transports et du logement - service économique et statistique - « Perspectives d'évolution de la demande de transport à l'horizon 2020 ».

¹¹ INRETS - Matisse, un modèle de trafic intégrant étroitement contexte socio-économique et offre de transport - Décembre 1995.

¹² Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques - Rapport de l'instance d'évaluation sur la maîtrise de l'énergie - Janvier 1998.

fiscalité entre 1988 et 1993 et notamment l'abandon du taux majoré de TVA sur les automobiles, a ainsi amplifié les effets du contre-choc pétrolier.

II. - L'ABSENCE DE POLITIQUE GLOBALE DES TRANSPORTS

Contrairement aux principes fixés par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI), les schémas directeurs routiers successifs ne se sont pas inscrits dans une politique globale des transports.

Les principes de la LOTI

Aux termes de la LOTI, le système de transports intérieurs « doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges territoriaux, notamment européens » (art. 1). « La mise en oeuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix, ainsi que de coût pour la collectivité... » (art. 2).

« La politique globale des transports des personnes et marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de leur spécificité. Elle tient compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires supportés par les usagers et les tiers ». La politique des transports « établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation. Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans le choix d'infrastructures et par le développement national des transports » (art. 3).

A cette fin, « l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique globale des transports sont assurés conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale s'inscrit dans le cadre du plan de la nation et donne lieu à l'établissement de schémas de développement de transports, élaborés sur la base d'une approche intermodale, tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement ... » (art. 4).

En juin 1992, le rapport du Commissariat général au plan « Transport 2010 » relevait que ces dispositions n'étaient pas appliquées : « alors que deux grands schémas d'infrastructures ¹³ ont été adoptés, il est à noter que, malgré les recommandations de la LOTI, les méthodes n'ont pas été harmonisées, les complémentarités ne sont pas exprimées et chacun des schémas a été développé en tenant compte de critères différents, à partir d'hypothèses peu homogènes ». La situation n'a guère évolué depuis lors.

A. - LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS

Pour l'approche intermodale, la France apparaît en retard par rapport à d'autres pays de l'Union européenne. En Allemagne, le programme fédéral multimodal élaboré par le gouvernement fédéral pour la période 1992-2012 répond à quatre objectifs : baisse du coût des transports, amélioration de leurs performances (rapidité, sécurité), équilibre du territoire, sauvegarde des paysages et préservation de l'environnement. La priorité a été donnée à la réduction des émissions de gaz d'échappement, du bruit et des effets de coupure. 47 % des investissements doivent aller au rail contre 46,2 % à la route et 6,7 % aux canaux. Aux Pays-Bas un schéma national intermodal est élaboré par les services du ministère des transports en liaison avec le ministère de l'environnement. Le projet est signé conjointement par les deux ministres avant consultation du public et du Parlement. L'Italie dispose d'un plan général des transports.

L'approche intermodale est l'un des principes directeurs de la politique communautaire des transports : la décision du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport dispose que celui-ci doit « inclure tous les modes de transport en tenant compte de leurs avantages comparatifs... être dans la mesure du possible interopérable à l'intérieur des modes de transport et favoriser l'intermodalité ».

B - LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Les structures administratives du ministère chargé de l'équipement et des transports ne favorisent pas une réflexion globale sur la politique des transports. A cet égard, la situation n'a guère évolué depuis la parution du rapport public de 1992 qui notait que les cloisonnements au sein de l'administration des transports terrestres « n'assur(ait) pas une préparation rationnelle des décisions ». L'éclatement de l'ancienne direction générale des transports

¹³ Schéma directeur routier et schéma directeur des TGV.

intérieurs, qui regroupait la direction des transports terrestres et une direction des routes et de la circulation routière, a pour effet de juxtaposer une direction des routes et une direction des transports terrestres responsable du dossier ferroviaire et des voies navigables. Dans son rapport public de 1998 ¹⁴, la Cour a observé que « le déséquilibre des capacités d'intervention des services du ministère de l'équipement, au sein duquel la direction des transports terrestres pèse beaucoup moins que la direction des routes » concourait à expliquer les contradictions entre les objectifs initiaux de la politique des contrats de plan Etat-régions et les contrats signés. Alors qu'une instruction adressée le 6 août 1992 par le ministre de l'équipement, du logement et des transports aux préfets de régions avait défini comme priorité le développement du transport combiné et les déplacements urbains dans les grandes agglomérations, l'essentiel des crédits ont, en effet, été consacrés aux investissements routiers de rase campagne. Selon les chiffrages de l'Inspection générale des finances ¹⁵, les modes de transport autres que routiers ne représentent que 5,075 milliards de francs des délégations prévisionnelles au titre des contrats de plan 1994-1999 sur 38,8 milliards de francs. Sur les 276 MF prévus au titre du transport combiné rail-route, 20 % seulement environ avaient été engagés au 31 décembre 1998.

A la suite du rapport « Transport 2010 » du Commissariat général au plan puis des recommandations du rapport du groupe de travail présidé par M. Boiteux (« transports : pour un meilleur choix des investissements »), le ministère a officialisé en mars 1995 une instance qui existait déjà de façon informelle : le comité des directeurs « transports ». Le premier travail de cette instance a été de rédiger une instruction cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport (diffusée par circulaire du 3 octobre 1995), qui vise notamment à harmoniser les études de rentabilité selon les modes. Ce comité aurait dû aussi mettre en cohérence les schémas d'infrastructures modaux en application de la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995. Le comité des directeurs « transports », auquel s'est ajouté un comité des directeurs « aménagement », est certes un progrès mais il est regrettable qu'il ait conduit le ministère à se dispenser d'une réforme de son organisation. Il faut aussi relever qu'en dépit des recommandations du rapport du groupe de travail précité du Commissariat général au plan, il n'a pas été mis en place de cellule d'évaluation intermodale.

¹⁴ Rapport public 1998 p. 137 à 150.

¹⁵ Inspection générale des finances - Note sur l'évaluation du degré d'exécution des contrats de plan Etat-régions - Mars 1999.

C - LES ETUDES INTERMODALES

Les dossiers de projets autoroutiers soumis à enquête publique se conforment désormais à l'obligation de comparaison entre route et autoroute ainsi qu'avec les autres modes de transport. Mais les méthodologies utilisées restreignent la portée des comparaisons et, l'échelle du projet n'est souvent pas adaptée à l'approche intermodale qui pour être pertinente devrait, dans bien des cas, s'inscrire dans une réflexion plus globale telle que la desserte d'un axe.

Afin d'examiner les moyens de faire face aux perspectives d'augmentation de trafic sur l'axe nord-sud, deux études par « corridor » ont toutefois été établies en 1992 sur l'axe A 7-A 9 (dit « corridor sud »)¹⁶ et en 1996 sur le « corridor nord »¹⁷. Cependant ces études, dont la méthodologie demeure encore rudimentaire sur certains points, sont inégalement développées selon les projets et, en particulier, sont demeurées au stade des prémisses en ce qui concerne les modes autres que routiers alors même qu'elles reconnaissent que ceux-ci pouvaient avoir un impact significatif voire important sur le trafic de fret. L'étude sur le corridor sud estimait ainsi que les capacités de délestage de l'A 7 par des solutions non routières représentaient entre 49,6 % et 64 % du trafic de poids lourds à l'horizon 2010 et ce alors même que l'étude indiquait que la méthodologie utilisée pour les comparaisons de mode défavorisait les solutions non routières car les calculs ne tenaient pas compte de leur effet de délestage au nord de Lyon. Cette étude met par ailleurs en évidence que la construction de nouvelles infrastructures autoroutières n'apporte qu'une solution temporaire aux problèmes de congestion du réseau routier et autoroutier. Par ailleurs les études de corridors ne comportent pas de calculs d'évaluation de leur rentabilité économique et sociale (corridor nord) ou des calculs qui présentent des biais (corridor sud) faute notamment de prendre en compte les coûts externes notamment dans les domaines de l'environnement et de la sécurité (annexe 3).

Une réflexion intermodale apparaît particulièrement nécessaire dans les zones dites sensibles, ainsi définies par la conférence CEE-ONU de novembre 1997 : « zone(s) dont les écosystèmes sont particulièrement sensibles et où les conditions géographiques et la topologie risquent d'accroître la pollution et le

¹⁶ SETRA - L'axe A 7-A 9 à l'horizon 2010. Propositions intermodales - Avril 1992

¹⁷ Direction des routes - Direction des transports terrestres. Corridor nord étude intermodale à l'horizon 2010 - Juin 1996.

bruit ou dans lesquelles il existe des ressources naturelles ou un patrimoine culturel unique ».

Tel est notamment le cas des zones de montagne puisque, comme le souligne un rapport du Conseil général des ponts et chaussées de mars 1998 sur la politique française des transports terrestres dans les Alpes : « les transports sont tous plus agressifs en montagne qu'en plaine », du fait de consommations de carburant plus élevées et d'une combustion moins bonne accentuant la pollution, d'un impact sonore amplifié (moteurs plus bruyants, phénomène d'échos), de la vulnérabilité des cours d'eaux, des risques d'érosion et d'avalanches aggravés par les coupures liées aux infrastructures. « Or les différences entre les modes sont plus prononcées en montagne qu'en plaine ». Le différentiel entre les coûts externes de la route et du rail (effets sur l'environnement, accidents) s'accroît fortement en faveur du rail qui connaît, en revanche, une augmentation plus accusée des coûts d'infrastructures. S'il existe un consensus européen de principe sur la nécessité de transférer vers le rail le maximum de fret possible, les projets de nouvelles grandes infrastructures ferroviaires avec des tunnels de piémont, tels que celui de la ligne Lyon-Turin, supposent des financements publics élevés pour les travaux, voire pour l'exploitation, comme dans le cas du projet suisse « d'autoroute roulante » qui a été approuvé par votation en novembre 1998 (annexe 4).

Le rapport sur la politique française des transports terrestres dans les Alpes estime que leur réalisation passe vraisemblablement par la remise en cause de certains des principes de la politique européenne des transports (principe de territorialité, principe de non transfert financier de la route vers le rail). Pour autant, si le concept « d'autoroute roulante » ferroviaire pour le trafic poids-lourds dans les Alpes est « plus difficile à manier qu'il n'y paraît, il ne faudrait cependant pas lui retirer ses chances par une multiplication imprudente des passages routiers », ce qui irait d'ailleurs, pour les Alpes, à l'encontre des engagements souscrits dans le cadre de la convention alpine ratifiée par la France mais dont la portée demeure limitée, le protocole prévu sur les transports n'ayant pas encore été conclu.

Une réflexion intermodale analogue à celle amorcée depuis peu pour les traversées alpines devrait être notamment conduite pour les Vosges ainsi que pour les Pyrénées, où l'on multiplie actuellement les axes routiers avec la construction des tunnels du Somport et de Puymorens et un projet dans le Val d'Aran en vue de délester les passages de Bariatou et du Perthus qui supportent actuellement

l'essentiel des flux de transit aux deux extrémités de la chaîne (annexe 4).

Le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire en cours d'examen (cf. III ci-après) dispose que « les zones à environnement fragile peuvent faire l'objet de dispositions particulières comportant des restrictions, voire des interdictions d'accès afin d'en assurer la protection ». Il prévoit, de surcroît, que « pour les marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial et ferroviaire et du cabotage maritime, notamment par le biais du transport combiné, revêt un caractère prioritaire (...). En particulier, pour le transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées, les schémas de services collectifs de transport donnent priorité au mode ferroviaire ». L'incendie du tunnel du Mont-Blanc vient confirmer tragiquement cette nécessité.

D - LES CONDITIONS DE CONCURRENCE ENTRE LES MODES

Une politique intermodale devrait harmoniser les conditions de concurrence entre les différents modes et prendre en compte des externalités positives et négatives.

1° L'HARMONISATION DES CONDITIONS DE CONCURRENCE

Comme le souligne un livre blanc présenté en juillet 1998 par la Commission européenne¹⁸, « la grande diversité qui caractérise les systèmes de tarification des infrastructures dans les différents modes de transport et dans les différents Etats-membres compromet l'efficacité et la durabilité du système de transport européen ». La France ne fait pas exception à ce constat général.

L'augmentation de la part de marché du transport routier pour le fret a été accentuée par une intense concurrence par les prix (qui ont chuté de 25 % en francs constants de 1985 à 1993), à la faveur d'une forte baisse des prix des carburants et de gains de productivité. Le service économique et statistique (SES) du ministère de l'équipement, des transports et du logement estime, que sur la période 1986-1994, l'indicateur de productivité du capital s'est accru de 4,6 % par an. Il impute 60 % de ces gains de productivité à trois facteurs d'égale importance : la vitesse, l'augmentation de la taille des véhicules et l'amélioration de la gestion du véhicule (avec moins de camions retournant à vide et des taux de remplissage meilleurs).

¹⁸ Livre blanc « Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures : une approche par étape pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'Union européenne ».

L'augmentation de la durée d'utilisation du véhicule (liée à la gestion du personnel roulant et donc à la productivité du travail) expliquerait les 40 % restants de ces gains de productivité. La durée d'utilisation des véhicules a augmenté de 16 % sur la période.

Une part, difficile à mesurer, des gains de compétitivité de la route est liée à des comportements contraires à la législation et constitutifs de distorsions de concurrence. Les mesures correctives adoptées en 1992 et 1995 (loi du 31 décembre 1992 sur la sous-traitance, loi du 1er février 1995 visant à clarifier le contrat de transport et à améliorer les conditions d'exécution et de rémunération de l'ensemble des opérations de transport) n'ont pas eu les effets escomptés non plus que les aides économiques au regroupement d'entreprises et le contrat de progrès du 23 novembre 1994 qui prévoyait diverses mesures destinées à réduire la surcapacité : relèvement des conditions d'accès à la profession, incitation à l'élimination du matériel vétuste, amélioration des relations entre chargeurs et transporteurs, aides au départ des transporteurs âgés. Depuis lors d'autres mesures ont été prises à la suite de la grève de novembre 1996. Les protocoles sociaux signés en novembre 1996 comportent notamment des dispositions sur la limitation du temps de travail. Les sanctions pénales pour les infractions à la réglementation des temps de conduite et de repos ont été renforcées (loi du 1er février 1995, décret du 5 mai 1995). La loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat sanctionne la pratique de prix anormalement bas. La loi du 6 février 1998 établit de nouvelles conditions d'accès à la profession.

Cependant, selon le dispositif d'observation statistique des conditions de travail dans le transport routier de marchandises, mis en place par le ministère des transports, les temps de service des conducteurs routiers de marchandises sont restés stables de 1995 à 1997 et près d'un chauffeur sur trois (31 %) travaille toujours plus de 60 heures par semaine.¹⁹ Après une hausse au second semestre 1997 liée à l'essor de l'activité, la durée hebdomadaire moyenne du temps de service est revenue au premier semestre 1998 à un niveau (55,4 h) proche de celui constaté au premier semestre 1995 (55,5 h). Un récent rapport du Commissariat général au plan observe ²⁰, de surcroît, « qu'une forte incertitude s'attache au prix relatif du rail et de la route notamment dans la perspective de la mise en oeuvre des mesures prévues "au contrat de progrès" sur les conditions de travail

¹⁹ L'officiel des transporteurs 16 Mai 1998.

²⁰ Rapport de l'atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications à moyen terme. « Les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015 » - Juin 1998.

des chauffeurs routiers. Des points d'interrogation s'y ajoutent concernant l'application à cette profession de la loi sur les 35 heures, sachant que pour des raisons de compétitivité internationale le patronat du secteur demande l'exemption de cette loi pour la profession, et les perspectives d'harmonisation européenne des conditions de travail ».

Par ailleurs, le transport routier de marchandises bénéficie d'une fiscalité favorable qu'il s'agisse de la fiscalité sur le gazole dont le relèvement par la loi de finances pour 1999 n'a pas touché le trafic de marchandises en raison de la création d'un régime spécifique pour les véhicules utilitaires. ou de la taxe à l'essieu, instaurée en 1968 et dont les barèmes n'ont pas été revalorisés depuis 1971 ce qui place son niveau parmi les plus bas d'Europe. De surcroît, les péages autoroutiers acquittés par les poids lourds ne sont, compte tenu des conditions d'abonnement, que 1,8 fois plus élevés que ceux des véhicules légers alors qu'ils encombrent 2 à 4 fois plus les chaussées et les détériorent beaucoup plus dans un rapport proportionnel au poids à l'essieu, ce qui correspond à une dégradation plus d'un million de fois supérieure à celle provoquée par les véhicules légers.

Il est vrai que le rail bénéficie pour sa part de concours financiers élevés de l'Etat, destinés à compenser les contraintes de service public et le coût du statut social des personnels de la SNCF.

Il n'existe pas de bilan économique et financier exhaustif des différents modes qui prendrait en compte les financements directs, les mesures fiscales et tarifaires ainsi que les « coûts externes » actuellement méconnus par la tarification.

Le problème de l'harmonisation des conditions de concurrence entre les modes ne peut recevoir de réponse efficace que dans le cadre de l'Union européenne.

Dans le livre blanc précité, la Commission européenne préconise une harmonisation progressive des principes de tarification de l'ensemble des modes de transport afin de permettre une concurrence loyale, tant entre les opérateurs nationaux concernés par un même mode de transport qu'entre les différents modes. Elle propose une tarification au « coût marginal social » basée sur le principe de « l'utilisateur-payeur », suivant lequel tous les utilisateurs de transport doivent supporter l'ensemble des coûts qu'ils imposent aux gestionnaires d'infrastructures (coûts d'exploitation et coûts liés à la dégradation des infrastructures) comme à la collectivité, et ce, y compris les coûts pour l'environnement et les autres « effets externes » (encombrements, accidents ...).

2° LA PRISE EN COMPTE DES COÛTS EXTERNES

En 1995²¹, la Commission européenne soulignait que « la non prise en compte des externalités compromet la distribution efficace des ressources entre les différents modes de transport ». En outre, ainsi que l'observe un rapport de l'instance d'évaluation sur la maîtrise de l'énergie, « à défaut d'une imputation de tous ces coûts aux usagers des transports, le volume des transports augmente au-delà de leur utilité économique et sociale réelle »²².

La Commission européenne évaluait à 250 milliards d'écus les coûts externes liés aux transports dans l'Union européenne, soit 2 % du PIB des pays de l'Union pour les coûts dus aux encombrements - estimés à 120 milliards d'écus en 1995 pour les seuls encombrements routiers -, 1,5 % pour celui des accidents²³ et au moins 0,6 % du PIB pour la pollution de l'air et le bruit. L'estimation des coûts externes demeure très approximative. Cependant les rapports de la Commission européenne et les études successives du Commissariat général au plan s'accordent à reconnaître que les coûts sociaux du transport routier de marchandises ne sont que partiellement pris en compte par la tarification et la fiscalité alors même que le mode routier est celui qui présente les coûts externes les plus lourds rapportés aux kilomètres parcourus tant en ce qui concerne les effets sur l'environnement que ceux sur la santé et la sécurité (annexe 5).

En préconisant une tarification au coût marginal social, la Commission escompte que les utilisateurs de transport, qui devront supporter les coûts réels de leurs déplacements, seront incités à « utiliser des véhicules qui dégradent moins les routes et qui soient moins polluants et plus sûrs ; à choisir des itinéraires et une organisation logistique permettant de réduire au minimum la dégradation des routes, les encombrements, les risques d'accidents et les impacts sur l'environnement ou à opter pour un mode de transport dont les impacts soient moindres ». Dans son livre blanc de juillet 1998, la Commission annonce qu'elle va, en priorité, proposer un système communautaire pour la tarification des poids lourds

²¹ Livre vert « vers une tarification équitable et efficace des transports ».

²² Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques - Janvier 1998

²³ En France l'observatoire national interministériel de sécurité routière évaluait le coût de l'insécurité routière à 119,6 milliards de francs en 1998 dont 59,6 milliards de francs au titre des accidents corporels.

assorti d'une classification de ceux-ci en fonction de leur impact sur l'environnement. Selon ses calculs, l'institution d'une redevance établie sur la tonne-kilomètre par camion dans l'ensemble de l'Union européenne et reflétant les coûts externes moyens du fret routier (à exclusion de ceux liés aux encombrements) entraînerait une baisse de 6,6 % du trafic de fret routier en 2010 par rapport à un scénario de référence « au fil de l'eau ».

III.- LES PERSPECTIVES D'AVENIR

A. - LES SCENARIOS D'EVOLUTION DE LA DEMANDE DE TRANSPORT

Selon les données du service économique et statistique du ministère de l'équipement, des transports et du logement (SES), la part des différents modes ne devrait pas s'infléchir de façon sensible d'ici 2020. L'impact de politiques contrastées en faveur de l'un ou l'autre mode resterait limité. Une politique combinant l'internalisation plus importante des coûts externes de la route, le renforcement de la réglementation sociale du transport routier et des efforts commerciaux et tarifaires du mode ferroviaire permettrait seulement de stabiliser les parts modales du transport de marchandises et d'amorcer l'augmentation de la part du transport ferroviaire de voyageurs.

Différentes hypothèses ont été étudiées. Un scénario A dit « au fil de l'eau » extrapole les évolutions antérieures sans tenir compte des inflexions politiques récentes. Trois autres scénarios prennent en compte à des degrés divers des mesures de régulation des transports. Le scénario le plus volontariste (D) prévoit ainsi une augmentation du prix du gazole de 5 % par an en francs constants de 1998 à 2020, une baisse de 10 % des prix ferroviaires voyageurs, une légère hausse des prix du transport aérien et une application d'horaires de travail de 160 h par mois pour le transport routier de marchandises.

La part du transport routier de marchandises qui était de 80 % en 1996 pourrait à l'horizon 2020 progresser jusqu'à 87 % (scénario A) ou se stabiliser à 81 % (scénario D). Pour les voyageurs, la part du transport par la route pourrait passer de 80 % en 1996 à 81,5 % (scénarios A) ou à 74 % (scénario D).

Le SES reconnaît toutefois que « la méthode de projection utilisée repose sur l'hypothèse du maintien des liens observés dans le passé entre les transports et leurs principaux déterminants et est, par conséquent, relativement conservatrice ». En effet, « la méthode suivie consiste à supposer que les acteurs économiques continueront

de se déterminer au cours des vingt prochaines années de façon identique à ce qu'ils ont fait au cours des décennies passées ». Un premier rapport du SES sur la demande de transports en 2015 admettait que « les facteurs de rupture (étaient) mal pris en compte dans les hypothèses et les modèles utilisés »²⁴. Un scénario plus contrasté a été établi pour le document à l'horizon 2020²⁵. Pour autant, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement fait valoir que le modèle retenu comporte diverses insuffisances et rigidités qui limitent le champ des analyses. Ainsi, par exemple, il ne permet pas de déconnecter l'évolution des prix du rail et de la route, ce qui conduit à répercuter sur le prix du rail les augmentations prévisionnelles du prix du fret routier dans l'hypothèse d'une prise en compte des coûts externes spécifiques à la route par la tarification. De même, s'il est vrai que pour le fret le transport ferroviaire ne peut concurrencer la route que sur les parcours à longue distance,²⁶ le modèle ne prend pas en compte les améliorations potentielles de performance du mode ferroviaire, notamment en termes de qualité de service et de fiabilité des délais d'acheminement, qui pourraient lui permettre de prendre sa part de l'augmentation du trafic.

Le document de cadrage élaboré par le comité stratégique interministériel sur les transports²⁷ relève ainsi qu'il convient de « souligner les limites des modèles utilisés. Ils reproduisent les comportements observés dans le passé en termes de consommation ou de sensibilité aux prix, comportements qui peuvent changer sensiblement au cours des 20 prochaines années. Ils ne prennent que partiellement en compte les modifications du positionnement et de l'efficacité des opérateurs, de même que l'impact des politiques d'aménagement du territoire, des politiques sociales ou encore de l'évolution des dispositifs réglementaires qui sont de nature à changer les données de la concurrence intermodale ».

Le rapport du Commissariat général au plan sur les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015 indique que

²⁴ Service économique et statistique - La demande de transport en 2015 - Octobre 1997.

²⁵ SES - La demande de transport - Perspectives d'évolution à l'horizon 2020 - Octobre 1998.

²⁶ Ainsi la distance de pertinence du transport combiné rail-route, est estimée, selon les auteurs, à plus de 500 à 600 km sauf en cas de pré ou post acheminement maritime.

²⁷ Document de cadrage joint à la circulaire adressée le 22 Juillet 1998 par le ministre de l'équipement, des transports et du logement et la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

le modèle du SES n'est en mesure de rendre compte que de la moitié de la progression du trafic ferroviaire constatée en 1996 et 1997, années au cours desquelles pour la première fois depuis vingt ans le fret ferroviaire a augmenté davantage que le fret routier avec une croissance de 3,8 % en 1996 et de 8,7 % en 1997 contre + 2,1 % et +2 %. Le résultat de l'année 1996 correspond cependant, pour partie, au rattrapage des effets de la grève qui a touché la SNCF en 1995 et s'était traduite par une régression du trafic de - 1,2 %. Par ailleurs, le modèle du SES ne prend pas en considération la volonté de l'Union européenne de « revitaliser les chemins de fer communautaires »²⁸, dans la perspective d'une politique de mobilité durable.

Le Conseil de l'Union européenne a affirmé dans une résolution du 19 juin 1995 sa volonté de créer les conditions adéquates pour permettre de développer la place du transport ferroviaire et du transport combiné²⁹ dans le système de transport de la communauté, considérant que les chemins de fer « présentent des avantages indéniables du point de vue de la préservation de l'environnement de la sécurité et des économies d'énergie ».

La Commission observe, dans son livre blanc de juillet 1996 qu'en un temps où « nul n'ignore l'aggravation des encombrements, les problèmes environnementaux, le bruit de la circulation et l'opposition croissante à la construction incontrôlée de nouvelles infrastructures routières ... Il est paradoxal de constater que la part du rail dans le marché des transports continue à décliner alors que bon nombre des problèmes qui pourraient être résolus par le chemin de fer s'aggravent ».

L'assainissement des finances des sociétés de chemins de fer, l'introduction des forces du marché dans les chemins de fer et l'intégration des systèmes nationaux sont les axes de la politique préconisée par la commission pour créer un secteur ferroviaire d'un type nouveau, « avant tout géré comme une entreprise commerciale », capable de prendre sa part du marché des transports en particulier sur les longues distances. La Commission reconnaît que « la mise en oeuvre de ces changements représente une véritable révolution culturelle » mais souligne que « le rail devra changer s'il

²⁸ Commission européenne - Livre blanc - Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires - Juillet 1996.

²⁹ Le transport combiné est défini en droit communautaire comme le transport de marchandises pour lequel le camion, la remorque, la caisse mobile ou le conteneur utilisent « pour la partie initiale ou terminale du trajet et pour le reste du trajet le chemin de fer, une voie navigable ou un parcours maritime, étant entendu que le parcours routier est le plus court possible ».

veut rester au siècle prochain l'un des principaux moyens de transport (...) Seul un gain d'efficacité spectaculaire pourra garantir l'avenir à long terme des transports ferroviaires » et de l'emploi dans ce secteur qui « ne pourra se stabiliser que si une action énergique est entreprise pour rétablir la compétitivité. Les emplois dans le secteur ferroviaire seront certes moins nombreux mais ils seront plus stables dans un secteur performant ».

La directive 91/440 du Conseil européen du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaire vise à faciliter leur adaptation aux exigences du marché unique et à accroître leur efficacité en garantissant l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires, en séparant la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires, en assainissant la structure financière de ces entreprises et en garantissant des droits d'accès aux réseaux ferroviaires des Etats membres pour les regroupements internationaux et les entreprises qui effectuent des transports combinés internationaux de marchandises. Deux directives du 29 juin 1995 définissent les conditions de mise en oeuvre de cette dernière mesure. En 1997, la Commission est allée au-delà en promouvant la création de « freeways » ou « corridors de fret » fondés sur le principe de libre accès au réseau et de non discrimination dans l'attribution des sillons ferroviaires.

De surcroît, des aides communautaires sont accordées depuis 1992 à « des projets innovants qui contribuent à accroître l'utilisation du transport combiné de marchandises et à encourager le transfert du trafic de la route vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement »³⁰. Par ailleurs, depuis 1970 la réglementation communautaire autorise les Etats membres à distribuer des aides au développement du transport combiné.

B. - LES ENGAGEMENTS EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Les perspectives de croissance du trafic routier apparaissent difficilement compatibles avec les engagements internationaux de la France en faveur d'un développement « durable ».

Dans une perspective de croissance du PIB de 2,3 % en moyenne annuelle, les évolutions de demande des transports entre 1996 et 2020 seraient en effet les suivantes pour le trafic interurbain.

³⁰ Règlement du Conseil européen du 1er Octobre 1998.

	Scénario A	Scénario B	Scénario C	Scénario D
Voyageurs				
réseau routier national	+ 93 %	+ 86 %	+ 82 %	+ 40 %
chemin de fer (hors Ile-de-France)	+ 47 %	+ 51 %	+ 64 %	+ 89 %
Lignes aériennes intérieures	+ 166 %	+ 122 %	+ 145 %	+ 100 %
Marchandises				
route	+ 100 %	+ 83,5 %	+ 80 %	+ 57 %
rail	+ 17 %	+ 27 %	+ 31 %	+ 49 %
voie d'eau	- 30 %	- 21 %	- 17,5 %	+ 2 %

Source : circulaire du 22 juillet 1998

Selon le protocole adopté le 10 décembre 1997 à la conférence de Kyoto sur le climat, les principaux pays industrialisés ont consenti un taux moyen de réduction de 5,2 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990, ce qui, si l'on tient compte de l'augmentation observée depuis lors, implique une réduction de 10 % par rapport au niveau atteint en 1997 et de près de 30 % d'ici 2010 par rapport à la croissance tendancielle des émissions observées aujourd'hui. D'ici 2010 et par rapport au niveau atteint en 1990, l'Union européenne s'est engagée à diminuer d'ici 2010 ses émissions de CO₂ de 8 %. La France doit pour sa part stabiliser ses émissions.

Les transports représentent actuellement plus de 60 % du pétrole utilisé en France et près de la moitié de la consommation d'énergies fossiles. C'est le seul secteur dont la consommation d'énergie augmente de façon continue au taux moyen de 2 % par an. Il est responsable de 37 % des émissions de CO₂ dont 80 % pour le mode routier.

Comme le souligne le comité stratégique interministériel mis en place pour étudier les perspectives de la politique des transports, « l'engagement de politiques volontaristes est indispensable pour orienter la demande de transport vers des avenir compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable, telles qu'elles résultent des choix nationaux et des engagements européens et mondiaux de notre pays »³¹.

³¹ Document de cadrage joint à la circulaire adressée le 22 Juillet 1998 aux préfets de région pour l'élaboration des schémas de service collectifs de transport.

Tout retard dans l'adaptation du secteur des transports accroîtra fortement la charge de l'effort pesant sur les autres secteurs de l'économie. Pour respecter les engagements de la conférence internationale de Kyoto sur le climat, le rapport précité du Commissariat général au Plan sur la maîtrise de l'énergie estime qu'il faudrait exiger entre 1990 (année choisie pour référence) et 2010 que le secteur industriel et énergétique réduise ses émissions de 33 % (contre + 18 % dans un scénario au fil de l'eau) et que le secteur du bâtiment stabilise les siennes (contre + 14 % au fil de l'eau) pour que le secteur des transports puisse accroître ses émissions de CO₂ de 16 % (contre + 43 % au fil de l'eau). Seul le scénario D précité est compatible avec les engagements de Kyoto.

C. - LE PROJET DE LOI SUR L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

Le projet de loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire, en cours d'examen, propose une nouvelle approche qui devrait conduire à réformer profondément la politique des transports.

La loi du 4 février 1995 prévoyait l'établissement d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire. Ce schéma aurait dû fixer « les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable et établir les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national ». « Aux termes de la loi le schéma national propose une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie organisés en pays et de réseaux de villes. Il tient compte des solidarités interdépartementales, interrégionales et européennes ainsi que des spécificités et handicaps de chaque territoire. Il tient également compte de la nécessité de concilier le développement économique et la préservation des espaces milieux et ressources naturels ». Les orientations de ce schéma national d'aménagement et de développement du territoire devaient être précisées par des schémas sectoriels. Ceux relatifs aux infrastructures de transport auraient dû « comporter une approche plurimodale, intégrant ainsi le mode étudié dans une chaîne de transport et prenant en compte les capacités retenues pour les autres modes de transport ». Ni le schéma national, ni les schémas sectoriels n'ont été réalisés.

Dans le cadre des nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire, le gouvernement a décidé de modifier l'approche des schémas d'aménagement afin que les questions soient

d'abord posées en terme de service rendu à l'utilisateur et à la collectivité et seulement ensuite traduites en mesures d'exploitation ou de création d'infrastructures sans qu'un mode soit a priori retenu plutôt qu'un autre.

Rompant avec la logique d'offre d'infrastructures et le principe de maillage systématique posé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, ce projet de loi prévoit « une organisation multimodale des services de transport de voyageurs et de marchandises afin de répondre aux demandes de mobilité, de façon compatible avec les exigences du développement durable, en privilégiant l'optimisation des réseaux et équipements existants et en réalisant, lorsque nécessaire, des infrastructures nouvelles, tout en favorisant la complémentarité entre les modes de transport et la coopération des opérateurs ». A cette fin, le projet prévoit l'établissement de deux schémas de service multimodaux de transport, l'un pour les voyageurs, l'autre pour les marchandises, fondés sur une analyse approfondie des services attendus par les usagers.

Le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire du 15 décembre 1997 a arrêté le principe, la démarche et le calendrier d'élaboration des schémas de services relatifs aux transports. Une circulaire a été adressée le 22 juillet 1998 par le ministre de l'équipement, des transports et du logement et le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets de régions afin de préciser les enjeux et les contraintes, les objectifs de l'Etat et la méthodologie à suivre pour l'élaboration de ces schémas.

La circulaire relève que « les tendances actuelles de fort accroissement des émissions de CO₂ dans le secteur des transports devront être fortement réduites à l'horizon 2010 (échéance de Kyoto) puis inversées à plus long terme, compte tenu de nouveaux engagements probables et des risques de tension sur le marché de l'énergie au niveau mondial. Il faudrait, en effet, selon l'OCDE, diminuer de 50 % dès 2030 par rapport à 1990 les émissions de gaz à effet de serre des transports pour espérer stabiliser le climat. Dans une perspective de croissance de la circulation routière totale (urbaine et interurbaine) de 50 % à 60 % à l'horizon 2020, de telles réductions ne pourront être atteintes par les seuls progrès techniques de diminution des consommations unitaires des véhicules. En effet, selon un groupe d'experts de l'OCDE, ces progrès ne pourraient que contribuer au mieux pour 30 à 40 % de la réduction nécessaire³². La

³² OCDE - Groupe d'experts du G8 « Environnement et transports » - Février 1998 .

circulaire souligne en conséquence que les réductions d'émissions de gaz à effet de serre « nécessiteront des transferts entre modes de transport, une meilleure maîtrise de l'évolution des demandes et pourraient conduire à des modifications structurelles dans les modes de production et les modes de vie ».

SECTION II - UN SYSTEME ECONOMIQUE ETROITEMENT DEPENDANT DE L'ETAT

Hormis COFIROUTE, le système autoroutier échappe aux modes de régulation du marché. En effet, les Sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), étroitement dépendantes de l'Etat, ne sont pas soumises à des contraintes de rentabilité financière.

Pour ces sociétés, en effet, le dispositif d'adossement et l'allongement des durées des concessions rendaient jusqu'à présent indolore la construction de sections nouvelles non rentables d'autant qu'elles bénéficient de la garantie de l'Etat et qu'un système comptable dérogatoire leur a permis de ne pas inscrire de pertes à leur compte de résultat.

I. - LES LIENS AVEC L'ETAT

A - LES CONTRATS DE PLAN ENTRE L'ETAT ET LES SOCIETES CONCESSIONNAIRES

La réforme de 1994-1995 a conféré une autonomie de gestion aux sociétés concessionnaires dans le cadre des contrats de plan passés avec l'Etat. Pour la période 1995-2000, ces contrats fixent des objectifs dans les principaux domaines de la politique autoroutière : investissements, politique tarifaire, objectifs financiers et indicateurs de gestion, politique sociale et emploi, service à l'utilisateur, qualité architecturale des ouvrages et insertion dans l'environnement.

Dans le système antérieur, l'Etat déterminait chaque année des modifications tarifaires. Sur une longue période, les tarifs ont évolué moins vite que l'inflation, ce qui a pénalisé les sociétés concessionnaires : ainsi sur une base 100 en 1980, le niveau des péages atteignait l'indice 186,9 en 1994 contre 201,8 pour l'indice INSEE, des prix à la consommation. Désormais les contrats de plan précisent pour chaque concessionnaire les évolutions tarifaires pour la durée du contrat. Conformément au décret du 24 janvier 1995, les tarifs de péage sont déterminés dans ces limites selon les règles définies aux cahiers des charges de leurs concessions. Dès lors, on observe un rattrapage tarifaire : depuis 1996, les péages augmentent plus vite que l'inflation. De 1995 à 1998 l'indice des prix à la consommation (base 100 en 1988) est passé de 119,5 à 123,7 cependant que l'indice des tarifs de péage progressait de 118,7 à 129,4. Les péages retrouvent ainsi en termes réels leur niveau de 1982. L'automobiliste paie en moyenne 42 centimes par kilomètre

pour un véhicule léger. Cette moyenne recouvre des différences sensibles selon les sociétés en fonction de la configuration de leurs réseaux, de leurs programmes d'investissement et de leurs situations financières. Ainsi, pour les véhicules de classe 1, les taux kilométriques moyens en 1997 variaient de 35,5 ct/km pour la SAPN à 55,48 ct/km pour l'ATMB pour une moyenne de 40,63 ct/km. Les sociétés ont la possibilité de moduler les tarifs entre itinéraires pour améliorer la gestion du trafic. Le contrôle de l'Etat s'exerce a posteriori par la vérification du respect des règles tarifaires et des engagements pris.

Toutefois, en dépit de ces évolutions, le secteur autoroutier demeure étroitement dépendant de l'Etat et les sociétés concessionnaires ne peuvent guère se sentir responsables des résultats de leur gestion.

B. - LE ROLE DETERMINANT DE L'ETAT

L'Etat, dans le cadre de ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire, détermine le schéma directeur routier et établit l'ordre de réalisation des autoroutes. Il choisit les concessionnaires d'autoroutes et négocie les clauses techniques et financières de la concession. Il exerce la tutelle technique et financière sur les sociétés concessionnaires. Il autorise le programme annuel des dépenses d'investissements et d'emprunts dans le cadre du comité des investissements à caractère économique et social (CIES) qui a remplacé le fonds de développement économique et social (FDES) en application du décret du 27 novembre 1996 et où siègent le ministre de l'économie des finances et de l'industrie et les ministres chargés de l'aménagement du territoire, du budget, de l'environnement, de l'équipement, de la poste et des communications, du plan, des transports. Les autres ministres y participent pour les affaires relevant de leurs attributions. Le CIES est chargé d'examiner les programmes d'investissement des entreprises et organismes visés aux articles L 133-1 et L 133-2 du code des juridictions financières soit pour l'essentiel, les établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial, les entreprises nationales, les sociétés d'économie mixte ou les sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social. Après instruction des dossiers par un comité spécialisé et sur rapport du directeur du Trésor, « il se prononce sur ces programmes, le rythme de réalisation des travaux et leur mode de financement, en fonction des orientations des politiques publiques, de la situation des entreprises et organismes concernés, des textes les liant à l'Etat, de la situation des finances publiques et des marchés financiers et de l'intérêt propre des projets examinés ».

Depuis 1996, cette procédure ne s'applique plus à la société privée COFIROUTE.

C. - DES SOCIETES A CAPITAUX PUBLICS

En outre, toujours à l'exception de COFIROUTE, l'Etat détient pour les sociétés mères plus de 99 % du capital des SEMCA directement, à raison de 45 %, ou indirectement, par l'intermédiaire de l'établissement public « Autoroutes de France » (ADF) et de la Caisse des dépôts et consignations. La recapitalisation des SEMCA en 1994-1995 a, en effet, encore accru la part du capital détenue directement ou indirectement par l'Etat. Les sociétés concessionnaires ne sont ainsi que de pseudo-sociétés d'économie mixte.

Depuis la reconstitution par ADF du capital de la SFTRF fin 1998, seule l'ATMB a une part substantielle de son capital détenue par les collectivités territoriales et des intérêts privés (40 %).

En 1993, le capital cumulé des SEMCA représentait moins de 28 MF pour un chiffre d'affaires de 17 milliards de francs et un endettement de 80 milliards de francs. Il a été porté en 1994 à 1,63 milliard de francs. Cette augmentation s'est faite pour l'essentiel sans apport de capitaux privés. Les avances de l'Etat détenues par l'établissement public national Autoroute de France ont été transformées en capital social tandis que la Caisse des dépôts participait à l'augmentation de capital. En outre, les sociétés ont été regroupées en trois pôles régionaux par filialisation autour des sociétés dont l'assise financière était la plus solide. Parallèlement à la cession à l'Etat de 50 % de ses participations dans les sociétés mères, ADF a cédé à celles-ci la quasi-totalité de ses participations dans les sociétés filiales. Chaque société mère détient ainsi au moins 95 % du capital de sa filiale. Il a toutefois été décidé en 1994 de maintenir au sein des conseils d'administration une représentation des intérêts locaux plus que proportionnelle aux actions détenues par les collectivités territoriales et les chambres consulaires.

La répartition du capital des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (hors SFTRF) est la suivante depuis la réforme de 1995 :

	ASF	ESCOTA	SANEF	SAPN	SAPRR	AREA	ATMB
Capital (en MF)	161,58	68,20	316,97	270,71	160,47	55,79	139,49
Part du capital (%) :							
Etat	45,22	-	45,54	-	45,21	-	54,20
ADF	45,22	-	45,54	-	45,21	-	-
Société-mère	-	95	-	98,78	-	97,70	-
CDC	8,50	1,15	8,50	0,13	8,50	0,54	5,59
Collectivités locales	0,85	13	0,37	1,01	0,83	1,73	22,74
Chambres consulaires	0,21	0,56	0,05	0,09	0,25	0,03	-
Divers	-	0,16	-	-	-	-	17,47

Source : SCETDAGO

Depuis novembre 1998, la participation d'ADF à la SFTRF est de 84 %, celle des collectivités locales de 11,5 %.

A titre de comparaison, la société privée COFIROUTE disposait au 31 décembre 1997 d'un capital social de plus d'1 milliard de francs pour un chiffre d'affaires de 4,25 milliards de francs.

D. - LE ROLE DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS DANS LA GESTION DES SEMCA

La Cour avait relevé, notamment dans son rapport public pour 1986 que, sur le plan technique, les SEMCA demeuraient très dépendantes de la société centrale d'études et de réalisations routières (SCETAUROUTE) du groupe de la Caisse des dépôts et consignations. La SCETAUROUTE a exercé, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique, un quasi-monopole pour la maîtrise des travaux autoroutiers tout en se voyant déléguer par les SEMCA une partie de leurs responsabilités de maître d'ouvrage.

La société centrale pour l'équipement du territoire, direction des autoroutes et grands ouvrages (SCETDAGO), dont la Caisse des dépôts est actionnaire majoritaire, assure la gestion financière et comptable des SEMCA (trésorerie, simulations financières en particulier).

La politique d'emprunt de celles-ci, encadrée par le CIES, est mise en oeuvre par la Caisse nationale des autoroutes (CNA), établissement public géré par la Caisse des dépôts et consignations qui assure la totalité des financements des SEMCA et de l'ATMB sur les marchés financiers.

Afin de préserver la qualité de la signature de la CNA, c'est un autre établissement public administratif -Autoroutes de France (ADF)- également géré par la caisse des dépôts et consignations qui a été chargé en 1983 de mettre en oeuvre un mécanisme de péréquation financière entre les SEMCA, pour remédier à la crise de trésorerie de certaines d'entre elles. L'Etat avait transféré à ADF ses créances sur les SEMCA. Les remboursements d'avances des sociétés excédentaires en trésorerie ont servi à financer le fonds de roulement de celles qui étaient déficitaires en trésorerie. Dans l'hypothèse où le cumul des déficits de trésorerie dépassait les ressources procurées par les excédents, ADF était autorisée à recourir à l'emprunt pour financer les besoins complémentaires, ce qu'elle a dû faire en 1985 et 1987. A la faveur de la reprise du trafic, les résultats des SEMCA se sont améliorés à compter de 1988 et ADF a été en mesure de rembourser progressivement les avances de l'Etat à compter de 1990. La réforme de 1994 a mis fin aux opérations de péréquation d'ADF, les équilibres de trésorerie étant désormais recherchés dans le cadre d'une solidarité de groupe au sein des pôles régionaux constitués par adossement des sociétés les plus fragiles à une société mère. De surcroît, les avances de l'Etat ont été remboursées en 1995 par anticipation, à l'exception de celles consenties à la SFTRF qui demeurait débitrice de 658 MF jusqu'en novembre 1998, date à laquelle les avances d'ADF ont été converties en participation au capital. La mission initiale confiée à ADF en 1983 n'a donc plus lieu d'être. Cependant la transformation des avances d'actionnaires en capital social a conduit ADF à devenir l'un des principaux actionnaires du secteur public autoroutier.

E. - UN SYSTEME DE FINANCEMENT ET DE GESTION DERESPONSABILISANT POUR LES SEMCA

La politique des « contrats de plan », vise certes à responsabiliser les sociétés à qui sont fixés des objectifs à moyen terme et avec lesquelles sont pris des engagements pour favoriser notamment leur efforts de productivité. Mais leur marge d'autonomie demeure extrêmement limitée. En effet, bien que fonctionnant théoriquement comme des entreprises, ces sociétés ne sont pas maîtresses des grands choix qui décident de leur activité, qu'il s'agisse de leur structure financière, de leur politique en matière de personnel (instruction ministérielle de recruter par contrats emploi-solidarité ou de limiter le développement de l'automatisation des péages afin de maintenir le niveau de leur effectif, par exemple) ou de salaires et surtout de leur programme d'investissement, déterminé par le FDES puis par le CIES. Au demeurant, les SEMCA ne sont pas toujours en mesure de se soustraire aux demandes de l'Etat, actionnaire majoritaire. Ainsi que la Cour l'avait noté dans son rapport

public de 1990, « même si les apparences d'une décision contractuelle sont sauvegardées, l'octroi de concessions nouvelles et l'imposition de charges diverses sont, en fait, très largement décidés par l'autorité de tutelle.... Cette pratique conduit les sociétés à assumer la réalisation de tronçons sans garantie de rentabilité et à supporter des charges sans lien manifeste avec leur activité principale ». Ainsi, la SAPRR a pris la charge du tunnel de Sainte-Marie-les-Mines et la portion Bourges-Clermont-Ferrand de l'autoroute A 71, COFIROUTE ayant décliné la proposition alors même qu'elle gérait l'A 71 entre Orléans et Bourges. Comme le relevait la Cour dans son rapport public de 1986, ces choix « apparaissent comme des pis-aller s'agissant de sections éloignées du réseau existant de leur société de rattachement et insérées entre des concessions confiées à d'autres titulaires aux méthodes d'exploitation différentes ». A l'inverse, la société des ASF a refusé les concessions de la section Bourges-Clermont-Ferrand de l'A 71 et plus récemment le contournement de la Roche-sur-Yon.

En contrepartie, les SEMCA bénéficient de la garantie de l'Etat. Les concessions conclues avec elles dérogent au droit commun selon lequel les concessionnaires devraient construire et exploiter les autoroutes à leurs risques et périls. Si les conventions passées avec les SEMCA prévoient que "la société s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la concession dans les conditions prévues au cahier des charges", elles comportent un article 37 qui dispose « qu'à l'expiration de la concession l'Etat assume toutes les dettes et obligations de la société concessionnaire afférentes à la concession ; il est tenu de rembourser à la société concessionnaire la part de son capital social qui n'a pas été amortie ; le solde non remboursé des avances de l'Etat cessera d'être dû ». Pour la SFTRF, le même article stipule que « l'Etat assume toutes les dettes et obligations de la société concessionnaire afférentes à la concession ». L'intégralité des risques est ainsi reportée sur l'Etat.

La loi de finances du 24 décembre 1969 avait, de surcroît, introduit la possibilité d'une garantie de l'Etat pour les emprunts émis en vue de financer les opérations de construction d'autoroutes inscrites au plan d'amélioration du réseau routier national. Les emprunts des SEMCA ne sont officiellement plus garantis par l'Etat depuis 1977 pour les emprunts émis sur le marché intérieur et, depuis 1991, sur le marché international. Mais, compte tenu de la part de l'Etat dans le capital des Sociétés et de la qualité d'établissement public de la Caisse nationale des autoroutes, ces emprunts bénéficient d'une quasi-garantie qui les rend particulièrement attractifs pour les investisseurs. La dette des SEMCA, comme celle de la SNCF

et pour les mêmes raisons, est cotée 3A alors que celle de COFIROUTE, n'est cotée que 2A bien que sa situation financière soit bénéficiaire à la différence de celle des SEMCA.

Le système des SEMCA n'est donc pas astreint à la rentabilité financière ni à la distribution de dividendes. Il a été conçu pour que le produit des péages puisse être réinvesti, d'une part, et pour parvenir à l'équilibre à la date de fin des concessions, d'autre part. Ainsi affranchies de ces contraintes, les sociétés, y compris COFIROUTE, sont assujetties par l'Etat à des prélèvements spécifiques sur le produit des péages qui sont déconnectés de leurs produits financiers (voir ci-après chapitre IV).

En l'absence de régulation par le marché, le seul mécanisme de maîtrise mis en place par les tutelles a été de calculer au plus juste, à l'initiative du Trésor, les allongements de la durée des concessions nécessaires du fait de l'extension du réseau. Selon la logique du mécanisme de l'adossement par lequel les sociétés concessionnaires utilisent les excédents des sections amorties pour financer de nouvelles infrastructures, ces allongements ont été calculés, non pas en fonction des perspectives de rentabilité de chacune des extensions et de la durée de vie des investissements correspondants, mais d'après la durée nécessaire à chacune des SEMCA pour résorber ses « charges différées » et rembourser sa dette à la fin de sa concession prise globalement. Les SEMCA se sont vu fixer des dates de fin de concession (2014 à 2019) plus rapprochées que COFIROUTE qui est soumise à un impératif de distribution de dividendes et dont la fin de concession a, en conséquence, été fixée à 2030 pour l'ensemble de son réseau, à l'exception de l'A 86 ouest qui vient de lui être concédée pour une durée de 70 ans.

II - LES PRATIQUES COMPTABLES

Ainsi que la Cour l'a observé à de nombreuses reprises, « la faiblesse initiale du capital des SEMCA et les pertes des premiers exercices auraient dû contraindre les sociétés soit à reconstituer leur capital, soit à se voir mises en procédure de règlement judiciaire en application de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, dès leurs premières années d'existence. Afin de permettre la survie juridique des sociétés, seul l'usage d'un système comptable irrégulier

a permis à cette situation de se développer sans qu'apparaisse l'évolution réelle de leur situation financière »³³.

L'activité des sociétés concessionnaires d'autoroutes se caractérise, en effet, par un décalage dans le temps, généralement très important, entre la construction d'infrastructures particulièrement coûteuses et le franchissement du seuil de rentabilité de ces équipements. Ainsi, les concessionnaires se trouvent confrontés à la nécessité de supporter pour des périodes de longue durée un excédent massif des charges de structures sur les produits d'exploitation, tout particulièrement au cours de la phase de montée en charge du réseau. L'application à ces sociétés des règles commerciales de droit commun en matière d'amortissements et d'imputation des résultats se traduirait, dans les premières années suivant la réalisation d'un investissement, par un déficit tel que leur existence même s'en trouverait compromise³⁴.

Dès lors, les sociétés concessionnaires ont eu recours, avec l'accord de la tutelle, à une formule validée par le guide comptable général des concessionnaires de 1975 et consistant à différer dans le temps la prise en compte des charges de structures de façon à éviter que leur montant soit imputé au titre des pertes.

Le Conseil national de la comptabilité avait admis en 1975 à titre temporaire le recours à la formule des charges de structures différées à plusieurs conditions principales :

- l'inscription au bilan de charges différées interdit toute distribution de dividendes ;

- le mécanisme ne peut être appliqué qu'à deux catégories précises de charges, les amortissements de caducité et les charges financières liées à la construction ;

- « un service de rentabilité raisonnable » doit être assuré ;

- l'insuffisance de ressources dont souffre la société doit être temporaire, le seuil de rentabilité (c'est-à-dire la situation dans laquelle les produits couvrent à la fois les charges de structures de l'exercice et les charges d'exploitation) devant être atteint « dans un délai raisonnable ». C'est pour permettre l'appréciation de ce délai que les sociétés sont tenues de produire des comptes prévisionnels

³³ Rapport public particulier de 1992.

³⁴ En vertu de l'article 241 de la loi du 24 Juillet 1996, toute entreprise dont les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié de son capital social dispose de deux ans pour les reconstituer, faute de quoi sa dissolution doit être envisagée.

pluriannuels. Les tutelles ont accepté que cette condition soit interprétée de façon très souple : La durée des concessions est, en principe, calculée de façon que l'ensemble des charges différées soit résorbé trois ans (marge de sécurité) avant la fin de celles-ci. Cette dernière prescription n'avait jusqu'ici guère eu de portée compte tenu de la pratique de prolongation de leur durée.

Dans son rapport public de 1990, la Cour soulignait que "la prorogation, théoriquement indéfinie, de la durée de la concession englobant tous les tronçons, quelle que soit leur rentabilité, enlev(ait) toute signification à l'étude prévisionnelle demandée par le conseil national de la comptabilité et fai(sait) du mécanisme de différé des charges de structure un dispositif d'incitation permanente à la construction d'autoroutes nouvelles". Il en va désormais différemment puisque l'allongement des concessions est assimilé à l'octroi d'une concession au regard du droit communautaire et donc soumis à des conditions de publicité, le régime transitoire toléré par la Commission européenne ayant pris fin au 31 décembre 1997.

La pratique des charges différées a fait l'objet de critiques répétées de la Cour³⁵ au motif principal qu'elle retire aux comptes leur signification normale, masque la situation réelle de l'entreprise, est contraire au principe de l'image fidèle et constitue "une incitation à la facilité dans la mesure où les charges différées ont conduit les sociétés à s'affranchir sans limites de normes comptables parmi les plus fondamentales"³⁶. Les charges différées demeurent le moyen d'équilibrer les comptes de la société et de rompre le lien comptable entre les décisions d'investissement et le résultat d'exploitation de la société qui perd dès lors toute signification économique.

Si le montant des charges différées apparaît dans les comptes des sociétés, ceux-ci n'en produisent pas le détail. Elles correspondent, par construction, au solde d'exploitation de l'exercice sans qu'il soit possible de faire le partage des charges différées liées aux amortissements de caducité et aux emprunts et de celles qui peuvent être imputées à la dérive des coûts de construction. Dans un avis du 11 octobre 1988, le Conseil national de la comptabilité a, lui aussi, recommandé de mettre fin à ce système et appelé les pouvoirs publics à prendre des dispositions. Cet appel est resté sans suite à ce jour.

Comme l'observe la direction du Trésor dans une lettre de saisine du Conseil national de la comptabilité datée du 27 février

³⁵ Voir notamment les rapports publics de 1986, 1990 et 1992.

³⁶ Rapport public 1986.

1998, "le système comptable actuel des sociétés concessionnaires publiques est, en partie, à l'origine des dysfonctionnements des modes de décision en matière d'investissements routiers. Il nuit à la clarté de la situation financière des sociétés. Toute révision à la baisse de la croissance du trafic par rapport aux prévisions ou tout dérapage des charges de la société ne se traduit pas par la dégradation d'un quelconque résultat, seul le stock des charges différées augmente, sans aucune contrainte créée par le niveau des fonds propres des sociétés". Le système des charges différées favorise ainsi une dynamique d'extension incontrôlée du réseau autoroutier concédé.

III - LA PRATIQUE DE L'ADOSSEMENT

Le système dit « d'adossement » a permis de financer la réalisation de nouvelles autoroutes par des emprunts gagés sur les recettes des concessions des sections autoroutières déjà amorties, dont la durée de concession a été, le plus souvent allongée pour compenser la prise en charge de la nouvelle liaison par la société désignée. Ce mécanisme est remis en cause par l'évolution des textes juridiques.

A. - LES FACILITES DE L'ADOSSEMENT

Comme la direction des routes l'a indiqué à la Cour : « Jusqu'à présent, l'attribution des concessions obéissait, depuis la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, à deux principes directeurs : d'une part, l'Etat pouvait retenir librement et discrétionnairement le concessionnaire de son choix, suivant le principe de "l'intuitu personae" (c'est-à-dire en fonction de la personnalité du cocontractant), d'autre part, le choix de l'Etat était guidé par une logique géographique et de solidarité financière ». La loi du 18 avril 1955 autorise l'affectation du produit du péage à l'extension de l'autoroute. La possibilité d'extension a été interprétée comme s'appliquant à toute section nouvelle quelle qu'en soit la longueur, la cohérence et la continuité avec les sections en exploitation.

Aux règles de concession d'origine, qui distinguaient des sections autoroutières homogènes en concessions différentes ayant des dates d'expiration échelonnées ont, en effet, été substituées des concessions globales. Cette pratique, critiquée à de multiples reprises, renforce les effets de l'adossement. L'allongement de la concession équivaut à un apport financier ainsi que le reconnaissent d'ailleurs les dossiers du CIES. Comme l'a relevé la Cour à plusieurs reprises et notamment au rapport public particulier de 1992,

« l'interprétation particulièrement large de la loi de 1955 sur les concessions quant à l'extension des concessions, combinée avec le maintien dans ces concessions des autoroutes les plus rentables dont les emprunts ont été amortis et sur lesquels les péages auraient dû être limités à la couverture des frais d'exploitation, permet de financer des sections nouvelles quelle qu'en soit la rentabilité ».

Ce mécanisme aboutit, de surcroît, à une fermeture du marché puisque seules les sociétés déjà titulaires de concessions peuvent se porter candidates.

B. - LE NOUVEAU CONTEXTE JURIDIQUE

1° DES EXIGENCES NOUVELLES DE MISE EN CONCURRENCE

La directive du Conseil des communautés européennes du 18 juillet 1989³⁷ modifiant la directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux soumet les nouvelles concessions de plus de 5 millions d'écus à des conditions de mise en publicité : les pouvoirs adjudicateurs doivent faire connaître au moyen d'un avis indicatif, les caractéristiques essentielles des marchés de travaux qu'ils entendent passer lorsque les montants égalent ou dépassent le seuil de 5 millions d'écus. Les Etats membres devaient transposer en droit interne les dispositions de cette directive avant le 22 juillet 1990.

En France, cette prescription n'a été appliquée qu'avec retard. Il a fallu d'abord attendre la loi du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés. Le décret d'application qui définit notamment les mesures de publicité à respecter, n'a été pris que le 31 mars 1992 soit vingt mois après l'expiration du délai de transposition. Cependant, dans un arrêt du 6 février 1998, le Conseil d'Etat a annulé la délibération du 18 juillet 1991 du Conseil de la communauté urbaine de Lyon approuvant le contrat de concession et la décision de son président en date du 19 juillet 1991, de signer la convention de concession du boulevard périphérique nord de Lyon, au motif que la délibération attaquée avait été prise en l'absence de publicité, sur le fondement de règles de droit incompatibles avec le droit communautaire. Cette obligation de mise en concurrence a été confirmée par la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie publique dite loi « SAPIN » du 29 janvier 1993.

³⁷ A laquelle s'est substituée une directive du 14 Juin 1993.

Il est clair que ce nouveau régime juridique ne permettra plus au système d'adossement de fonctionner à l'avenir, du moins tel qu'il a été pratiqué jusqu'à présent, puisque l'Etat est soumis à une obligation de mise en publicité dans le respect des règles et principes d'égalité de traitement et de non discrimination. La loi du 3 janvier 1991 précise, en effet, dans son article 38 que la mise en publicité doit permettre « la présentation de plusieurs offres concurrentes ».

Publié en 1998, le rapport de la commission d'enquête sénatoriale, chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne, estime que « la suppression du mécanisme d'adossement n'apparaît nullement comme une conséquence certaine » de la directive « travaux » « qui ne traite en rien des modalités de financement des travaux publics en question.³⁸ ».

Mais, en réponse à une question d'un député, le ministre de l'équipement, des transports et du logement a souligné que « si l'adossement financier n'(était) ni autorisé, ni interdit par la directive dont ce n'est pas l'objet, l'égalité de traitement, que les concédants doivent assurer entre les candidats, (était) de nature à remettre en cause ce mode de financement »³⁹.

En fait, comme l'observe l'avis présenté à l'Assemblée nationale au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi de finances pour 1999 « l'adossement ne constitue pas en soi une entrave à la concurrence. En revanche, ses conditions de mise en oeuvre peuvent entraîner une inégalité de traitement des candidats ». Ainsi, en Grande-Bretagne les projets de Dartfort Tunnel ou du pont sur la Severn ont été financés par adossement : « le concessionnaire s'est vu remettre, en échange de la construction et de l'exploitation du projet nouveau, l'exploitation pour l'avenir d'une infrastructure existante. Mais cet adossement était ouvert à tous les candidats ». De même, il ressort des entretiens menés par les rapporteurs de la commission d'enquête du Sénat auprès de la Commission européenne que « si l'attribution de concession porte à la fois sur un ouvrage non rentable et un ouvrage rentable, l'un et l'autre peuvent faire l'objet d'une mutualisation ». En revanche, l'adossement

³⁸ Sénat - Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne. Rapport n° 479 Fleuve-Rail-Route - Pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe - Juin 1998.

³⁹ Réponses aux questions parlementaires. Réponse à la question 16779 du 13 Juillet 1998 - JO du 30 Novembre 1998 p. 6570.

par allongement de la durée des concessions, tel qu'il était pratiqué jusqu'ici, en France, ne paraît pas conciliable avec l'égalité de traitement des candidats.

Comme l'observe la direction des routes, « en modifiant les règles d'attribution des concessions, la directive "Travaux", sur le plan communautaire, ainsi que la loi du 29 janvier 1993 en droit national, imposent une évolution du système de mise en concession lui-même, tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent. La mise en publicité suppose, en effet, que soit instauré un mode d'attribution garantissant un égal accès des candidats à la concession. Dans ces conditions, sans être explicitement interdit par les textes, l'adossement pratiqué jusqu'à présent soulève des difficultés.

« Il importe ainsi, pour assurer l'égalité entre les candidats, que chacun bénéficie des mêmes conditions de traitement de la part du concédant :

Chaque candidat devrait donc avoir accès, si la section mise en publicité n'est pas rentable, à une subvention officialisée de nature à équilibrer la concession.

« Il apparaît pratiquement impossible que cette subvention passe par l'allongement de la concession existante d'un candidat. Certes, il serait a priori possible de comparer deux offres, l'une demandant une subvention immédiate, l'autre un allongement de la concession existante, dans la mesure où ces deux offres peuvent être évaluées financièrement en millions de francs actualisés. Cependant, l'adossement par allongement présente des risques juridiques importants et des difficultés majeures :

- l'Etat peut être soupçonné de favoriser le candidat en place ;

- La comparaison des deux offres serait très complexe et source de contentieux. Il suffit, en effet, de changer quelques paramètres d'une concession (hypothèses de trafic, de tarifs ...) pour qu'un an d'allongement change de "valeur".

La Commission européenne estime que tout allongement de concession s'assimile à une concession nouvelle et doit faire l'objet d'une mise en publicité spécifique en bonne et due forme. »

La Commission a diffusé le 24 février 1999 pour consultation un projet de communication interprétative sur les concessions en droit communautaire des marchés publics.

2° LE SYSTEME DES « CONCESSIONS DE PRINCIPE »

Un système "transitoire" a fonctionné jusqu'au 31 décembre 1997 pour certaines sections dont le concessionnaire avait été désigné de façon informelle, par lettre du ministère de l'équipement avant l'entrée en vigueur de la directive et qui avaient été intégrées sous forme de simple mention dans les cahiers des charges des concessions après le 22 juillet 1990 sans publicité préalable : un décret du 21 février 1994 a dispensé de l'obligation de publicité les contrats dont le titulaire avait été « pressenti » avant le 22 juillet 1990 et avait, en contrepartie, engagé des études et des travaux préliminaires. Dans un arrêt du 20 février 1998, le Conseil d'Etat a jugé que les dispositions transitoires introduites par le décret du 21 février 1994 n'étaient pas entachées d'illégalité, car elles n'étaient pas incompatibles avec les objectifs de la directive "travaux" du 18 juillet 1989. Il a toutefois annulé le décret d'approbation de la concession accordée à la société COFIROUTE pour le bouclage de l'autoroute A86 entre Versailles et Rueil-Malmaison au motif que les conditions posées par le décret du 21 février 1994 n'étaient pas réunies en l'espèce, les études et travaux préliminaires ayant été engagés et financés de sa propre initiative par la société et non pas en contrepartie de la décision du ministre présentant la société comme concessionnaire par lettre du 18 juillet 1990.

Dans bon nombre de cas, les concessions ont été attribuées à une société sans que les projets aient été véritablement définis. Les sections ont été intégrées dans les cahiers des charges sous forme de « concession de principe » par une simple mention, les conditions techniques et financières de leur réalisation étant renvoyées à des avenants ultérieurs. Une grande partie des projets inscrits au schéma directeur national routier a été concédée dans ce cadre comme l'indique le tableau en annexe 6-1.

Ce système a été finalement toléré par la Commission européenne. La Commission a souhaité que sept ans après l'entrée en vigueur de la directive, toutes les concessions de « principe » soient régularisées, c'est-à-dire que soient enfin intégrées dans les cahiers des charges des concessions les caractéristiques techniques et financières de réalisation de ces sections, notamment l'allongement de concession nécessaire.

**L'accord dit « Pons-Monti » entre l'Etat français
et la Commission européenne**

En 1995, la commission a été saisie d'une plainte relative à l'extension de la concession de COFIROUTE par le décret du 21 avril 1994 approuvant l'avenant n° 7 à son contrat. Le ministre français de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme a fait valoir la notion de « concessionnaire pressenti » et fait connaître l'importance attachée par le gouvernement français à ce dispositif.

En octobre 1996, la commission a indiqué que la validité de cette notion paraissait pouvoir être admise mais a demandé « des garanties contre la mise en place d'une dérogation illimitée dans le temps ». Elle s'interrogeait, par ailleurs, sur la conclusion d'un huitième avenant à la concession de COFIROUTE qui en prolongeait la durée de 15 ans et estimait qu'une telle extension de durée constituait en réalité une nouvelle concession.

Le 10 février 1997, le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme indiquait que cette extension était une des contreparties financières des nouveaux travaux concédés par le septième avenant. Il déclarait toutefois comprendre que « la Commission ne (pouvait) admettre un décalage indéfini dans le temps entre l'attribution d'une section à un concessionnaire pressenti avant l'entrée en vigueur de la directive et la prise en compte, dans les textes de la concession, des conditions techniques et financières de cette liaison ». Aussi, pour clarifier la situation, « le gouvernement français s'engage à ce que soient approuvés par décret avant le 31 décembre 1997, tous les avenants intégrant les conditions techniques et financières des sections concédées depuis 1990 sans publicité européenne, sur le fondement du pressentiment exprimé avant l'entrée en vigueur de la directive. Pour toutes les opérations dont la concession n'aura pu être menée à son terme à cette date, le pressentiment sera réputé caduc, l'Etat français en assumant alors toutes les compétences ».

La Commission, en la personne du commissaire Monti, a pris acte le 21 avril 1997 de l'engagement de la France et, sur cette base, a classé les procédures engagées dans le cadre du dossier COFIROUTE.

Quatre avenants sont ainsi intervenus entre septembre et fin décembre 1997 pour dix sections d'autoroutes⁴⁰. Ces avenants devraient, en principe, être les derniers à utiliser la pratique de l'adossement par allongement de la concession, du moins telle qu'on l'employait jusqu'ici.

⁴⁰ A 16 entre Amiens et Boulogne, A 29 Neufchâtel-Amiens-Saint-Quentin, A 87 Angers-La Roche-sur-Yon, A 83 Oulmes-Niort, A 66 Toulouse-Pamiers, A 645 Bretelle du Val-d'Aran, A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand, A 51 Grenoble - Col du Fau, A 406 contournement de Mâcon, A 432 contournement de Satolas.

Il est à souligner que parmi les sections bénéficiant de la pratique de l'adossement au titre de la régularisation des « coups partis » figurent des liaisons dont la rentabilité financière prévisionnelle est des plus faibles et dont le ministère de l'économie et des finances a réclamé à maintes reprises le report (A 29 Amiens - Saint-Quentin, A 87) ou l'abandon (A 51 Grenoble - Col du Fau, A 89 Bordeaux - Clermont-Ferrand, A 83 Oulmes - Niort, A 87 pour la section Les Essarts - la Roche-sur-Yon). Certains avenants portent sur des projets qui ne figurent pas au schéma directeur de 1992 (A 645 Bretille du Val d'Aran et A 432 Pusignan-Saint-Laurent de Muse dont les longueurs sont inférieures à 25 km). De façon générale, les concessions ont souvent été passées avant même que les liaisons concernées soient déclarées d'utilité publique ⁴¹.

3° LES MISES EN PUBLICITE

Dans une lettre adressée le 3 juillet 1996 à la Commission européenne, le ministre chargé des transports a souligné que « toutes les mises en concession nouvelles pour lesquelles aucun engagement antérieur au 22 juillet 1990 ne liait l'Etat français, (avaient) été réalisées dans le strict respect des dispositions communautaires ». De même, la direction des routes indique que « depuis avril 1993, les appels à candidature pour la concession de nouvelles sections autoroutières ont respecté strictement les dispositions de la directive travaux ».

Au 31 décembre 1998, dix avis de mise en publicité avaient été publiés au Journal officiel des communautés européennes dont neuf avant le 31 décembre 1997 (voir annexe 5-2).

Sur ces dix procédures, deux ont été abandonnées après le choix d'un concessionnaire : le gouvernement a finalement décidé d'aménager la RN 10 sans recourir à la concession et la déclaration d'utilité publique de l'A 400 a été annulée par le Conseil d'Etat.

Deux autres procédures sont stoppées. Pour le contournement de la Roche-sur-Yon, les deux candidats admis à présenter une offre ont renoncé compte tenu du défaut de rentabilité du projet. Pour le projet de l'A 585 (Val de Bléone, antenne de Digneles-Bains), la procédure n'a pas été poursuivie compte tenu à la fois

⁴¹ Fin Juillet 1998, les opérations suivantes étaient ainsi en cours de procédure préalable à la DUP : A 19 Artenay-Courtenay, A 89 Balbigny-Lyon, A 870 Cholet-Mauléon, A 645 bretelle du Val d'Aran, A 432 Pusignan-Saint-Laurent de Muse. De même, les liaisons A 16 La Courmeuve-L'Isle Adam et A 4 contournement sud de Reims n'ont pas été déclarées d'utilité publique.

des perspectives financières et des oppositions locales au projet (voir chapitre IV).

Par ailleurs, le ministre de l'équipement, des transports et du logement « considère qu'il est indispensable de lancer un nouvel avis de publicité pour la mise en concession de l'A 19, afin d'assurer toute sécurité juridique ». En effet « les dernières analyses des experts juridiques interrogés indiquent que l'attribution à la SAPRR de la concession de l'A 19 dans les conditions de la consultation en cours serait très fragile au regard des dispositions du droit européen »⁴².

Dans trois cas, les procédures ont abouti à la conclusion d'un avenant de concession : l'A 29 section Pont de Normandie - A 13 à la SAPN, l'A 77 (Boismorand-Cosne) à la SAPRR, l'A 10 (St. André de Cubzac-Bordeaux) aux ASF.

Pour les deux premiers projets ayant fait l'objet d'une mise en publicité (A 29 section Pont de Normandie - A 13 et A 67 Boismorand-Cosne), il est à noter que la commission consultative de choix n'a pas été réunie. Dans le cas de l'A 67, les directions du Trésor et du Budget ont toutefois été informées de la candidature unique de la SAPRR et des termes de sa proposition auxquelles ils n'ont pas fait objection.

En outre, il apparaît que la portée de la directive "travaux" a été mésestimée. Ainsi la concession de la liaison Pont de Normandie - A 13 est financée par adossement avec allongement de trois ans de la concession de la SAPN. En effet, l'offre de la SAPN indiquait qu'une concession isolée serait constamment déficitaire, générant des charges différées atteignant 1 900 MF en 2012 et un besoin de refinancement de la trésorerie de 1 880 MF en 2012, « les recettes de la section permettant seulement d'assurer l'équilibre d'exploitation dit "petit équilibre" ». Pour obtenir l'équilibre en fin de concession, il aurait fallu fixer les tarifs de péage à un niveau tel (près de 80 F pour 16 km) qu'il aurait eu vraisemblablement un impact considérable sur l'affectation du trafic. Par ailleurs, les analyses financières de la SAPN menées sur la base de l'étude bilan 1992⁴³ montraient que si l'on intégrait la liaison Pont de Normandie - A 13 dans le périmètre global de la concession, il en résulterait une dégradation très sensible des comptes prévisionnels. L'année de résorption des charges différées

⁴² Réponse aux questions parlementaires - Sénat - séance du 30 Mars 1999.

⁴³ Chaque année, les sociétés concessionnaires doivent produire à l'appui de leurs comptes des « études-bilans » qui permettent de prévoir l'évolution de leurs situations financières d'ici la fin de leurs concessions, et d'apprécier leurs capacités à résorber leurs charges différées.

était repoussée de 2009 à 2012, c'est-à-dire l'année de fin de concession, et la trésorerie ne devenait excédentaire qu'en 2011 contre 2002 antérieurement, la société devant recourir à des emprunts de refinancement à partir de 1999. La SAPN indiquait, en conséquence, qu'elle ne saurait « accepter de s'engager dans une opération rendant sa situation prévisionnelle globalement négative jusqu'à la dernière année, ne laissant ainsi aucune marge pour les aléas qui peuvent survenir, tant sur cette opération que sur les autres opérations de la concession » et que la seule solution réaliste était d'allonger la concession globale d'une durée permettant de ne pas recourir à un refinancement externe.

Pour l'A 41, l'offre d'un groupe de travaux publics a été écartée pour des raisons tenant à la faisabilité juridique du montage financier proposé associant le groupe et une SEMCA non explicitement nommée (AREA) ainsi qu'au niveau élevé des tarifs de péage demandé. Quant à l'offre de l'ATMB, qui revoyait à la baisse les hypothèses de trafic du SETRA, elle soulignait que « cette autoroute considérée isolément ne pourrait faire face à ses obligations financières » compte tenu d'un coût d'investissement de 4,5 milliards de francs (3,6 de travaux, 0,3 de dérive des coûts sur la période de construction et 0,6 de frais d'émission et d'intérêts intercalaires) qui « s'il était financé entièrement par emprunt représenterait une charge de 9 milliards de francs courants, 4,5 milliards de francs de principal et 4,5 milliards de francs de frais financiers ». « Si elle peut assurer le petit équilibre, soit la couverture des charges d'exploitation, à aucun moment elle n'est en mesure de couvrir les frais financiers liés aux emprunts nécessaires au financement de l'opération ». L'ATMB a demandé en conséquence un adossement avec allongement de cinq ans de la durée des concessions de l'autoroute A 40 et du tunnel du Mont-Blanc.

La signature de l'avenant a été différée depuis lors dans l'attente d'un avis du Conseil d'Etat qui a été saisi le 30 octobre 1998 d'une demande du ministre de l'équipement, des transports et du logement sur « la légalité d'opérations liant la réalisation d'une nouvelle section et l'exploitation de sections déjà réalisées ».

Il apparaît, en effet, nécessaire de clarifier l'analyse juridique afin d'examiner dans quelles conditions un adossement est éventuellement possible et de bien distinguer la notion d'adossement de l'offre de type « corporate » comme en témoigne le dossier de l'A 86 ouest.

La concession de l'A 86 ouest

La société COFIROUTE a été retenue comme concessionnaire conformément aux recommandations de la commission consultative de choix. Dans son rapport d'analyse des offres, celle-ci a souligné que ses conclusions se sont fondées non sur les différences quant à la conception technique, les conditions de réalisation, l'exploitation et la politique commerciale des deux offres en concurrence, ces différences ne lui apparaissant « ni négligeables, ni décisives », mais sur les conditions de financement.

L'offre présentée par le groupement ARYS dont le mandataire est la société Bouygues repose, selon la commission, sur une implication financière « particulièrement faible des partenaires engagés par le projet » avec un capital social qui ne représente que 2,8 % du coût du projet et « a contrario une forte sollicitation de financements extérieurs » qui équivaut à une subvention de l'Etat de 11,7 milliards de francs.

L'offre présentée par COFIROUTE pour une durée de concession beaucoup plus longue (70 ans contre 28 pour l'offre d'ARYS) est qualifiée par la commission d'offre « corporate ». « Cela correspond au cas d'une entreprise qui élargit son périmètre d'activités en finançant son développement grâce aux revenus tirés de l'ensemble de ses activités en France et à l'étranger, avec toutes les garanties qui en résultent pour l'offre ».

Le groupement ARYS estime qu'il y a eu adossement et a introduit une requête à fin de référé précontractuel auprès du tribunal administratif de Paris qui a été rejetée en avril 1999. Le groupement a fait appel devant le Conseil d'Etat.



Les facilités du recours au système autoroutier concédé concourent à renforcer encore la prépondérance du mode routier au détriment de la mise en oeuvre d'une politique durable des transports. Elles influent sur les choix d'investissements entre les modes et au sein même du mode routier.

Bien qu'étroitement dépendant de l'Etat, le secteur autoroutier se révèle en effet mal maîtrisé par des autorités de tutelle dont les positions sont dépourvues d'unité.

Les contraintes budgétaires incitent la direction des routes à être favorable à l'extension du secteur autoroutier concédé qui lui permet de mettre en oeuvre le schéma directeur routier dans des délais qui satisfont les vœux des élus.

La direction du Trésor, garante des intérêts de l'Etat actionnaire, assure le secrétariat général du CIES et doit veiller à ce que la politique d'emprunt du secteur public et parapublic corresponde à une affectation satisfaisante de l'épargne nationale. Cependant, le CIES intervient tardivement dans la procédure, à un stade où, compte tenu de l'état d'avancement des dossiers, la remise en cause des choix d'investissement initiaux apparaît politiquement difficile. Les services du ministère des finances ne disposent pas non plus, comme on le verra, de tous les éléments d'information nécessaires pour expertiser les évaluations de rentabilité socio-économique et financière des projets présentés par la direction des routes.

Jusqu'à ce que la « directive travaux » commence à être appliquée, le secteur autoroutier « d'économie mixte », exorbitant du droit commun des concessions, a ainsi échappé tant aux contraintes de rentabilité financière du secteur privé qu'aux contraintes budgétaires.

Compte tenu des facilités de financement procurées par le mécanisme d'adossement, le réseau autoroutier s'est donc développé de façon quasi « indolore » pour l'ensemble des partenaires qu'il s'agisse :

- de l'Etat qui n'engage pas de crédits budgétaires, contrairement à la situation observée pour les autres voies du réseau national, et dont la dette publique n'est pas grevée par les emprunts contractés pour financer la construction d'autoroutes ;

- des collectivités territoriales qui réclament d'autant plus souvent des liaisons autoroutières qu'elles ne participent pas à leur financement alors qu'elles sont conduites à contribuer de façon croissante à celui du reste de la voirie nationale dans le cadre des contrats de plan ;

- des sociétés d'autoroutes qui bénéficient, s'agissant des SEMCA, d'un financement par emprunts, de facto garantis par l'Etat et ne sont pas soumises à des contraintes de rentabilité financière hormis pour la seule société à capitaux privés, COFIROUTE.

- des usagers qui acceptent généralement bien le principe du péage compte tenu des prestations autoroutières, d'autant que les augmentations de charge sont en large partie reportées sur les usagers futurs par le biais de l'allongement de la durée des concessions.

Le recours aux concessions a permis à l'Etat de réaliser, par l'intermédiaire de sociétés étroitement dépendantes, un programme d'investissement de grande ampleur.

Ce mécanisme, déjà critiqué par la Cour dans son rapport public de 1990, aurait dû faire l'objet d'une surveillance à la mesure des facilités qu'il offrait. Il n'en a rien été car l'extension du réseau autoroutier s'est faite de façon autonome sans s'inscrire dans une véritable planification intermodale et concertée des infrastructures de transport. Cette dynamique a été d'autant moins contrôlée que la procédure de décision et les études préalables étaient loin d'éclairer suffisamment des décisions largement déterminées par le mode de financement.

RECOMMANDATIONS DE LA COUR SUR LE CHAPITRE I

- Organiser les transports dans une approche intermodale fondée sur une logique de service aux usagers plutôt que sur une offre d'infrastructures et respectant les engagements internationaux de la France pour un développement durable.

- Améliorer l'évaluation et la prise en compte des coûts externes et harmoniser les conditions de la concurrence entre les modes de transport.

- Coordonner la politique routière nationale entre secteur concédé et secteur non concédé, au point de vue des investissements, de l'exploitation, de l'entretien et de la sécurité. Réorganiser les structures de l'administration centrale du ministère de l'équipement en conséquence.

- Mieux articuler le réseau routier national et les réseaux locaux.

- Attribuer les concessions autoroutières dans le respect des règles de mise en concurrence.

CHAPITRE II

LE PROCESSUS DE DECISION

Les décisions de construction de grandes infrastructures de transport comme les autoroutes comportent des enjeux majeurs compte tenu de leur coût de construction et plus encore, s'agissant d'infrastructures de longue durée de vie dont certains effets sont irréversibles, de leur impact sur l'aménagement du territoire.

Elles posent, de surcroît, le problème de l'arbitrage entre deux demandes difficiles à concilier voire contradictoires : d'une part, la demande croissante de transport liée à l'augmentation de la mobilité des personnes et au développement des échanges et d'autre part les préoccupations grandissantes de préservation de l'environnement tant au plan local (qualité des paysages et des écosystèmes mais aussi de l'environnement sonore, le bruit de la circulation affectant en France 7 millions de personnes) que planétaire compte tenu de l'incidence des choix de modes de transport sur les émissions de gaz à effet de serre.

C'est pourquoi ces décisions requièrent une évaluation préalable approfondie des projets et une concertation poussée à tous les stades de la procédure afin d'éclairer les choix et de garantir la transparence de la prise de décision.

Dans ses rapports publics de 1990 et 1992, la Cour avait critiqué les insuffisances du processus de planification des infrastructures et de l'évaluation des projets et souligné la nécessité de clarifier les critères de décision. Ce constat reste très largement d'actualité tant en ce qui concerne la planification des infrastructures que la conduite des projets autoroutiers.

SECTION I. - LA PLANIFICATION DES INFRASTRUCTURES AUTOROUTIÈRES

La planification des infrastructures autoroutières s'inscrit, du moins en principe, dans le cadre des schémas directeurs routiers nationaux successifs. Ainsi qu'il a été noté, les dispositions de la LOTI sur la définition d'une politique globale des transports demeurent inappliquées. L'évaluation approfondie des partis d'aménagement et la concertation avec le public sont renvoyées au stade ultérieur de l'examen des projets et ne portent pas sur les grandes options du choix du type d'infrastructure.

I.- LES OBJECTIFS DU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL

Le schéma directeur routier national constitue le cadre à long terme des infrastructures interurbaines dans lequel doivent s'inscrire les actions programmées dans les contrats de plan Etat-régions et les budgets annuels dès lors qu'elles dépassent 25 km ou que leur coût est égal ou supérieur à 545 MF conformément au décret du 17 juillet 1984 modifié portant application de la LOTI. Ainsi, l'A 645, bretelle autoroutière du Val d'Aran raccordée à l'A 64, opération disjointe en 1991 de la procédure de déclaration d'utilité publique de l'A 64 à la suite d'un avis défavorable de la commission d'enquête sur son tracé, l'A 404 antenne d'Oyonnax (13 km), l'A 680 antenne de Verfurie et l'A 707 antenne de Lussat (7 km) n'y figurent pas.

Le schéma directeur classe les itinéraires du réseau national en quatre catégories :

- ceux qui doivent être aménagés directement en autoroutes généralement concédées compte tenu des contraintes budgétaires ;

- les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA) réalisées sous forme de liaisons à 2 x 2 voies continues avec carrefours dénivelés qui ont vocation à recevoir à terme le statut d'autoroute tout en restant hors péages mais dont « à titre transitoire » les aménagements nécessaires peuvent être adaptés plus strictement aux besoins du trafic constaté pour permettre d'améliorer l'itinéraire de façon homogène sur une plus grande longueur ;

- les autres grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT) constituées des routes nationales aménagées en priorité afin d'assurer une desserte équilibrée du territoire ;

- le reste des liaisons nationales « aménagées plus progressivement en fonction des besoins du trafic pour assurer notamment la permanence du service rendu aux usagers et leur sécurité ».

D'abord axés sur les grandes radiales centrées sur l'Ile-de-France, les schémas directeurs ont, par la suite, porté sur les liaisons transversales entre les grandes métropoles régionales avec la définition de nouvelles priorités : desserte de la façade atlantique, désenclavement des zones montagneuses, raccordement aux grands réseaux européens (voir cartes couleur n° I à IV).

Le schéma directeur de 1971 avait essentiellement pour objectif de définir un réseau d'intérêt national (28 000 km) parmi les 82 000 km de routes alors à la charge de l'Etat. Il prévoyait 17 000 km de grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT) notamment 3 grandes liaisons interrégionales Nord-Sud et six grandes liaisons Est-Ouest ne passant pas par Paris. En raison de leur « rôle d'entraînement, ces liaisons étaient susceptibles d'être aménagées par anticipation sur les besoins du trafic constaté ». Par ailleurs, le 10 juin 1977 le comité d'aménagement du territoire a adopté un programme autoroutier à réaliser, pour l'essentiel, en six ans.

Le schéma directeur de 1986 prévoyait un réseau de 6 760 km d'autoroutes interurbaines complété par 2 700 km de liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA) et 6 400 km d'autres grandes liaisons d'aménagement du territoire. Par rapport au programme défini en 1977, ce schéma marquait l'abandon de 1 590 km d'autoroutes.

Le schéma directeur du 18 mars 1988 prévoyait le lancement en 10 ans de 2 800 km d'autoroutes concédées (soit 1 700 km de liaisons en sus des 1 100 km non encore engagés du précédent schéma) ainsi que 600 km supplémentaires de LACRA. Le gouvernement décidait que les LACRA étaient destinées à être intégrées dans la catégorie des autoroutes tout en restant hors péage. Ce schéma visait à créer de nouvelles liaisons directes performantes entre grandes métropole de province, à désenclaver la façade maritime et les régions montagneuses et à mieux raccorder la France à l'Europe.

Le comité interministériel d'aménagement du territoire engageait le 18 novembre 1988 une révision de ce schéma directeur. Un nouveau projet était soumis pour avis aux régions. Ce projet prévoyait l'inscription de 739 km d'autoroutes à péage et de 34 km de LACRA supplémentaires et le classement de 22 km de routes nationales en GLAT. Les régions et le conseil national des transports ayant formulé des demandes complémentaires, le comité interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990 a décidé d'ajouter au projet de novembre 1988 : 165 km d'autoroutes concédées ; 165 km d'autoroutes sans péage (LACRA) ; 165 km de grandes liaisons d'aménagement du territoire. Ces décisions ont été formalisées par la révision du schéma directeur routier.

Dernier en date, le schéma approuvé par le décret du 1er avril 1992 prévoit que le réseau national doit être porté à 37 700 km dont 9 540 km d'autoroutes de liaison, 2 580 km de LACRA et 4 410 km de GLAT dont la fonction est d'assurer une armature structurante du

territoire et qui « à ce titre bénéficieront pour leur aménagement d'une attention prioritaire pouvant conduire à anticiper les stricts besoins du trafic ».

Le gouvernement a retenu en novembre 1993 l'objectif d'un lancement en 15 ans de la totalité du programme qui prévoit 1 103 km d'autoroutes supplémentaires dont 904 à péage, 199 km de LACRA et 91 km de GLAT.

Les schémas directeurs routiers s'inscrivent dans une logique de développement structurant par l'offre de transport. Selon cette conception, les investissements n'ont pas seulement à anticiper le développement de la demande de transport mais jouent un rôle déterminant dans le développement économique. Cette option volontariste préside au schéma de 1992 qui « définit les grands axes du réseau autoroutier et routier national dans un objectif de desserte équilibrée et de désenclavement de l'ensemble du territoire quels que soient les trafics constatés ». De même, l'article 17 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 dispose qu'en 2015 aucune partie du territoire français métropolitain continental ne devra être située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile, soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse. Les schémas sectoriels relatifs aux infrastructures de transport établis dans le cadre du schéma national d'aménagement et de développement du territoire doivent prendre en compte les orientations nationales de développement du territoire, les trafics constatés n'étant pas le seul critère de choix.

II. - LES MODALITES D'ELABORATION DU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER NATIONAL

Le décret du 17 juillet 1984 pris pour l'application de la LOTI précise que le rapport assorti de documents graphiques qui constitue le schéma directeur doit faire apparaître « la situation existante, les différents partis d'aménagement envisagés par l'auteur du schéma, les objectifs à atteindre et leur justification, les priorités à réaliser ainsi que les caractéristiques et les conditions essentielles de fonctionnement des infrastructures ».

Préparé par les services de la direction des routes, le schéma directeur routier est approuvé par décret après avis des régions, des comités régionaux des transports et du conseil national des transports. Son élaboration ne s'est jusqu'à présent pas appuyée sur

une analyse préalable approfondie de la rentabilité économique et sociale des projets retenus.⁴⁴

Le processus de décision fait une bien moindre place à la concertation que dans nombre d'autres Etat européens. La France est l'un des rares pays de l'Union européenne où le Parlement n'est pas consulté pour les schémas de transport. En Autriche, en Suisse, en Espagne, en Suède, les schémas directeurs sont soumis à une validation parlementaire. Aux Pays-Bas, le schéma national intermodal est, après consultation du public, transmis au Parlement qui peut procéder à un vote si le document soulève une opposition dans le pays. En Suisse, les schémas de transport sont adoptés par consultation populaire. Ils doivent recueillir les voix de la majorité de la population et de la majorité des cantons. Par votation du 20 février 1994, le peuple suisse a ainsi approuvé l'initiative populaire « pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit » (annexe 4). En Allemagne, le réseau routier fédéral est développé selon un plan à long terme, revu tous les cinq ans, adopté par voie législative et accompagné d'une programmation financière pluriannuelle.

Les adjonctions sont opérées de façon informelle sans respecter la procédure de révision du schéma directeur. Ainsi plusieurs tracés non inscrits au schéma directeur, du moins comme autoroutes ou comme LACRA, ont été annoncés par les comités d'aménagement du territoire successifs et mis à l'étude⁴⁵. Ainsi l'A 45 Lyon-Saint-Etienne (50 km) et l'A 831 Fontenay-le-Comte-Rochefort (55 km) ont donné lieu à concertation locale en vue du choix du fuseau du kilomètre. Le projet d'autoroute A 65 entre Langon et Pau a fait l'objet d'études préliminaires de même que le projet d'autoroute A 32 entre Toul et la frontière luxembourgeoise pour laquelle un débat public devrait être lancé au début de 1999.

Alors qu'elles ne figurent à aucune rubrique du schéma directeur routier national (pas même au titre de l'aménagement des routes nationales), certaines liaisons (Langon-Aire-sur-l'Adour, Nice-Cunéo) ont même été inscrites au schéma routier transeuropéen.

⁴⁴ Les travaux préparatoires à la mise au point des projets de schémas de service devraient selon le projet de réforme de la loi d'aménagement du territoire se substituer aux actuels schémas directeurs intègrent, selon les services du ministère de l'équipement, des évaluations socio-économiques.

⁴⁵ Pau-Langon, Langres-Territoire de Belfort, Bourges-Auxerre, Fontenay-le-Comte-Rochefort, Toul, frontière luxembourgeoise, doublement de l'A 31 entre Nancy et Metz, A 45 Lyon et St-Etienne, Nice Cunéo.

Le schéma routier transeuropéen

Le projet de réseau routier transeuropéen a été défini après analyse des propositions des Etats membres par décision conjointe du Parlement européen et du conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Il porte sur des « autoroutes et routes de haute qualité », existantes, nouvelles ou à aménager « garantissant aux usagers un niveau de services, de confort et de sécurité élevé, homogène et revêtant un caractère de continuité ».

L'inscription au schéma transeuropéen est une condition d'éligibilité à un soutien financier communautaire qui a bénéficié, par exemple, à l'élargissement du tunnel de Chamoise et des viaducs de Nantua et de Neyrolles, à l'autoroute A 39 entre Lons-le-Saunier et Bourg-en-Bresse ou à l'A 6 entre Amiens et Boulogne.

Le schéma directeur n'est pas un document de programmation. La hiérarchie des priorités établie par le document arrêté en 1992 reste d'ailleurs des plus floues. A la rubrique « priorités de mise en oeuvre du schéma directeur » est ainsi seulement indiqué : « l'objectif est d'assurer le lancement en 15 ans de la totalité du programme ainsi augmenté. Les projets seront programmés dans un ordre qui tiendra compte de leur rentabilité économique pour la collectivité et des améliorations de capacité du réseau en particulier dans la perspective européenne qu'ils permettent. La programmation tiendra également compte de leur impact sur l'environnement, mais aussi de la possibilité qu'ils offrent de capter le trafic des axes les plus chargés et, par là, d'améliorer la qualité de la vie ainsi que de leur intérêt pour une meilleure sécurité pour les usagers et pour développer une politique appropriée d'aménagement du territoire ».

III. - L'ETAT DE REALISATION DU SCHEMA DIRECTEUR DE 1992

La décision, prise en novembre 1993 d'accélérer la réalisation du schéma directeur routier approuvé le 1er avril 1992, a conduit à lancer en moyenne 260 km par an alors que la moyenne annuelle avait été de l'ordre de 185 km entre 1980 et 1993. Les lancements de 1994 à 1997 correspondent à un rythme annuel encore supérieur, voisin de 330 km, si l'on prend en compte des liaisons qui ne figurent pas au schéma directeur : l'A 404 antenne d'Oyonnax 13 km, l'A 680 antenne de Verfeuil 9 km, l'A 707 antenne de Lussat 7 km, l'A 63 Belin Béliet-Saint-Geours (mise aux normes autoroutières de la RN 10) 90 km.

Au 30 juin 1998, sur les 9 535 km d'autoroutes de liaison inscrites au schéma directeur, 7 310,3 km soit 76,7 % étaient en

service et 820,7 km (8,6 %) en travaux ⁴⁶. A ce réseau s'ajoutaient 898,4 km de LACRA avec statut autoroutier et 6 265,3 km de routes aménagées à 2 x 2 voies, 1 240,8 km de LACRA sans statut autoroutier, 1 243,3 km de grandes liaisons d'aménagement du territoire et 3 781,2 km d'autres routes. Le réseau national comptait ainsi 8 208,7 km d'autoroutes.

En nombre de kilomètres d'autoroutes, la France se situe au troisième rang de l'Union européenne. La direction des routes et la commission d'enquête sénatoriale chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne⁴⁷ observent que la desserte du réseau autoroutier français ne se classe cependant qu'au neuvième rang au sein de l'Union européenne en longueur de réseau par km² ou par million d'habitants. La commission d'enquête sénatoriale raisonne en terme de densité superficielle et en déduit qu'il faudrait près de 30 000 km d'autoroutes pour que la France soit au niveau des Pays-Bas. Mais ce voeu ignore les différences de densité de population et de répartition des activités (voir carte de l'INSEE n° V cahier couleur).

Comme le note la direction de la prévision, la France se trouve au même niveau que le Royaume-Uni en terme de maillage du territoire (kilomètres d'autoroutes par kilomètres carrés) alors que sa densité démographique est deux fois plus faible. De surcroît, la France est au même niveau que l'Allemagne ou les Pays-Bas pour ce qui est du nombre de kilomètres d'autoroutes par habitant.

⁴⁶ Par ailleurs, au 1er janvier 1998, 142 kilomètres avaient fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique sans être concédés.

⁴⁷ Sénat - « Fleuve, rail, route : Pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe » - Juin 1998.

Réseaux autoroutiers européens en 1995

Pays de l'UE	Autoroutes	Population	Surface	Densité AR	Densité AR
Unités	km	millions d'hab.	1 000 km ²	km/million d'hab.	Km/km ²
Irlande	72	3,6	70,3	20,0	1,0
Grèce	420	10,5	131,9	40,0	3,2
Grande-Bretagne	3 308	58,6	230,0	56,5	14,4
Portugal	687	9,9	88,9	69,4	7,7
Finlande	394	5,1	338,0	77,3	1,2
Allemagne	11 190	81,7	357,0	137,0	31,3
France	8 275	58,1	551,0	142,4	15,0
Pays-Bas	2 208	15,5	41,2	142,5	53,6
Suède	1 262	8,8	411,1	143,4	3,1
Italie	8 860	57,3	301,3	154,6	29,4
Danemark	830	5,2	43,0	159,6	19,3
Belgique	1 666	10,1	30,5	165,0	54,6
Autriche	1 596	8	83,9	199,5	19,0
Espagne	8 133	39,2	504,7	207,5	16,1
Luxembourg	123	0,4	2,6	307,5	47,7
Union européenne : Total moyenne	49 024	372,1	3 337,0	131,7	14,7

Source : Eurostat DG VII Commission européenne 1997

IV. - LA POLITIQUE ROUTIERE

La France dispose d'un réseau routier particulièrement dense. Cependant le cloisonnement des financements et les faiblesses des procédures de coordination nuisent à la cohérence de la politique routière. Faute d'une réflexion globale sur les besoins de transport routier, la politique suivie en la matière n'obéit à aucune directive d'ensemble intégrant les options relatives aux infrastructures et les prescriptions concernant l'exploitation et la sécurité. Elle est marquée par la prépondérance de l'offre d'infrastructures sur une logique de réponse à la demande de services aux usagers. Par ailleurs, la complémentarité entre le réseau national et les réseaux relevant des collectivités territoriales est insuffisante.

A. - LE RESEAU NATIONAL

Le développement du réseau autoroutier concédé et celui du reste du réseau national s'opèrent de façon non coordonnée et aboutissent à des investissements en partie redondants avec une autoroute à péage et une route nationale mise à 2 x 2 voies au tracé parfois plus direct. C'est en particulier le cas de la N 4 par rapport à l'A 4 Paris-Reims-Strasbourg et de la N 10 Poitiers-Angoulême-Bordeaux par rapport à l'A 10 entre Poitiers et Bordeaux.

Lors de la séance du 22 octobre 1998 de l'Assemblée nationale, le député de la Charente a ainsi souligné que le tracé de l'autoroute A 10 au sud de Poitiers rallongeait le parcours vers Bordeaux et vers l'Espagne si bien que nombre de poids lourds empruntaient la RN 10, plus directe et de surcroît gratuite, avec des risques pour les usagers et les riverains sur les sections encore à deux voies. Le ministre de l'équipement, des transports et du logement a indiqué en réponse qu'il avait confié au Conseil général des ponts et chaussées une mission d'expertise sur les mesures à prendre afin de réduire le trafic poids lourds de grand transit sur la RN 10 et inciter les poids lourds à emprunter l'autoroute A 10.

Parmi les opérations en cours, on peut relever les exemples de l'A 89, de l'aménagement partiel à 2 x 2 voies de la RN 89, de l'A 19 entre Artenay et Courtenay et de la mise à 2 x 2 voies de la RN 60 sur la plus grande partie de son tracé. Parmi les considérants ayant motivé l'annulation de la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de l'autoroute A 400 entre Annemasse et Thonon-les-Bains, le Conseil d'Etat a ainsi pris en compte le fait « que les villes d'Annemasse et de Thonon sont reliées par la route nationale 206 puis, soit par la route nationale 5 soit par la route départementale 903, ces deux trajets ayant une longueur égale ou inférieure à celle de l'autoroute projetée et comportant déjà des tronçons à deux fois deux voies »⁴⁸.

La même incohérence a pu être observée en ce qui concerne les contrats de plan Etat-régions. La Cour a ainsi constaté que « ce n'(était) pas les régions qui avaient le plus de retard à combler (en matière de transports) qui avaient reçu le plus de moyens »⁴⁹.

Par ailleurs, le budget de la direction des routes a privilégié jusqu'à 1998 le développement de nouvelles liaisons au détriment de l'entretien, de la réhabilitation et de la mise en sécurité du réseau existant. La conservation du patrimoine routier, l'entretien du réseau, l'exploitation des moyens de circulation ne sont généralement pas considérés comme prioritaires en termes de budget, d'utilité sociale, de valorisation des personnels affectés à ces tâches. Le retard pris dans la conservation du patrimoine du fait de l'insuffisance chronique de crédits d'entretien (malgré une tendance au redressement à partir de 1998)⁵⁰, présente pour l'Etat un sérieux risque financier pour l'avenir, car l'on sera confronté à des réhabilitations onéreuses (voies,

⁴⁸ Arrêt « Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne et autres » Mars 1997.

⁴⁹ Rapport public annuel 1998.

⁵⁰ Chapitre IV, section IV.

ouvrages d'art, dépendances) là même où souvent un entretien régulier l'eût évité. L'on notera, de surcroît, que le coût prévisionnel de l'entretien n'est en pratique pas pris en compte lors des décisions d'investissement sur des voies nouvelles.

Comme on l'a déjà relevé, les structures administratives du ministère chargé de l'équipement ne favorisent pas la cohérence de la politique routière dont la mise en oeuvre demeure partagée entre la direction des routes et la direction de la sécurité et de la circulation routière. La signalisation est, par exemple, partagée entre la direction des routes, responsable du marquage au sol, et la direction de la sécurité et de la circulation routières qui est chargée des messages « mobiles » (feux, panneaux d'informations variables).

B. - L'ARTICULATION ENTRE LE RESEAU NATIONAL ET LES RESEAUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le schéma directeur routier national devrait s'articuler avec les schémas directeurs des réseaux des collectivités territoriales ⁵¹. La LOTI prévoit dans son article 14 que « dans le cadre des orientations nationales et locales de la planification et de l'aménagement, des schémas directeurs d'infrastructure sont établis respectivement par l'Etat, en concertation avec les régions et par les collectivités territoriales ou leurs groupements, notamment pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer les priorités en matière de modernisation, d'adaptation et d'extension des réseaux ».

Ces dispositions restent largement inappliquées. La Cour avait souligné dans son rapport de 1992 que la prise de décisions non coordonnées conduisait à altérer la cohérence des opérations réalisées par l'Etat et les collectivités territoriales sur des itinéraires contigus ou complémentaires. La Cour observait qu'il n'était en conséquence « pas exceptionnel de voir apparaître des partis d'aménagement concurrents ou contradictoires » aboutissant parfois à un dimensionnement inadapté des ouvrages ⁵².

Depuis lors, la situation n'a guère évolué. Les contrats de plan Etat-régions ont favorisé l'augmentation des financements croisés, qui rendent très difficile un suivi comptable, sans pour autant assurer la cohérence des projets. Ainsi, dans le rapport public particulier

⁵¹ Selon les statistiques émanant des préfetures et communiquées par la direction générale des collectivités locales, les longueurs des voiries départementales et communales en métropole étaient respectivement de 358 374,3 km et 579 367,5 km au 1^{er} Janvier 1998.

⁵² Rapport public particulier sur la politique routière et autoroutière 1992 p. 40.

consacré à l'action des départements dans le domaine de la voirie routière⁵³, il est observé que les départements n'ont, contrairement aux obligations fixées par l'article précité de la LOTI, « pas défini de véritables schémas directeurs, en cohérence avec les actions conduites par l'Etat ou les communes. La fixation d'objectifs n'est, par ailleurs, pas systématique ».

Certes, le rapport observe que l'importance stratégique de la voirie nationale a conduit les départements à définir pour partie l'aménagement de leur propre réseau en fonction de celle-ci. Pour autant, la complémentarité des réseaux n'est pas recherchée de façon systématique et ce d'autant moins que les projets des départements ne donnent le plus souvent pas lieu à une véritable évaluation de leur intérêt économique et à une analyse précise des reports de trafic entre les axes. Ce défaut de coordination conduit dans certains cas à des infrastructures redondantes.

Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a demandé à maintes reprises la « mise à plat » de l'ensemble des projets d'aménagement routiers et autoroutiers intéressant une zone géographique.

De surcroît, en dépit du rôle joué par les directions départementales de l'Equipement auprès des collectivités territoriales, aucun document global d'orientation n'assure la cohérence de l'entretien du réseau routier national et des réseaux locaux.

V. - LES FUTURS SCHEMAS DE SERVICE

Dans la perspective du projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire le schéma directeur routier national a vocation à être refondu dans le cadre des schémas de service.

Comme l'indique la circulaire du 22 juillet 1998, la démarche des schémas multimodaux de service de transport consiste à :

- s'interroger sur les objectifs de services à l'utilisateur que l'on recherche avant d'envisager les moyens d'y parvenir. Une infrastructure nouvelle n'est pas un objectif en soi, mais un moyen parfois indispensable, mais pas nécessairement le plus efficace pour atteindre un objectif d'amélioration du service ;

⁵³ Cour des comptes - Rapport public particulier « L'action des départements dans le domaine de la voirie routière » Novembre 1998 p. 15 et suivantes.

- évaluer les avantages et inconvénients des différentes actions envisageables, selon les principes de l'instruction-cadre relative à l'évaluation des grands projets d'infrastructure de transport (circulaire du 3 octobre 1995) et des instructions spécifiques aux différents modes de transport, actualisés pour tenir compte des acquis les plus récents en matière d'appréciation des effets ...

- comparer les différents moyens d'améliorer un service en s'appuyant sur les résultats de ces évaluations et en privilégiant les actions les moins coûteuses en contributions publiques. Avant de proposer un investissement lourd et coûteux, comme une infrastructure nouvelle, il est essentiel d'examiner toutes les évolutions à moindre coût, en utilisant au mieux les possibilités d'adaptation des infrastructures existantes, des modes de transport alternatifs, de la réglementation et de la tarification.

L'élaboration des schémas de service se fera de manière concertée en associant les collectivités territoriales intéressées, les organismes socioprofessionnels représentatifs et les associations...» .

Aux termes du projet de loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire tel qu'approuvé par le conseil des ministres de juillet 1998, les schémas nationaux et régionaux de transport « déterminent, dans une approche multimodale, les différents objectifs de services de transport aux usagers, leurs modalités de mise en oeuvre ainsi que les critères de sélection des actions préconisées, notamment pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer leurs priorités en matière d'exploitation, de modernisation, d'adaptation et d'extension ; ils évaluent les évolutions prévisibles de la demande de transport et définissent les moyens permettant d'y répondre dans des conditions économiques, sociales et environnementales propres à contribuer au développement durable du territoire, et notamment à la lutte contre l'effet de serre ; ils comprennent notamment une analyse globale des effets des différents modes de transport sur l'environnement et sur la santé ; ils récapitulent les principales actions à mettre en oeuvre dans les différents secteurs du transport en termes de meilleure utilisation des réseaux existants, d'amélioration de leurs interfaces et de création d'infrastructures nouvelles. Ils prennent en compte les orientations en matière de réseaux de transports européens. Tout grand projet d'infrastructures doit être compatible avec les schémas de services collectifs de transport ».

Ces schémas « assurent l'accès du territoire aux échanges mondiaux. A cet effet, ils favorisent le développement des liaisons

aériennes notamment internationales à partir de quelques plateformes aéroportuaires interrégionales et le renforcement de la compétitivité des places portuaires d'envergure internationale. Ils veillent aussi à poursuivre l'amélioration de l'accessibilité aux diverses parties du territoire français, par le développement d'axes reliant les grandes aires urbaines entre elles et aux grands pôles européens et dans les zones d'accès difficile, par l'amélioration qualitative des services de transport destinés à faciliter l'accès aux grandes villes et aux réseaux rapides. Dans les grandes aires urbaines, ils favorisent les modes de transport alternatifs à la route, les transports collectifs, l'interconnexion des réseaux et, au besoin, les infrastructures de contournement ». Enfin, comme on l'a vu, « les zones à environnement fragile peuvent faire l'objet de dispositions particulières comportant des restrictions, voire des interdictions d'accès afin d'en assurer la protection. En particulier, pour le transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées, les schémas de services collectifs de transport donnent priorité au mode ferroviaire ».

Enfin, le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire réaffirme l'objectif de cohérence déjà inscrit dans la LOTI qui dispose : « En tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et la gestion des infrastructures coordonnent leurs actions et harmonisent leur politique au niveau régional ; elles privilégient une approche globale des déplacements notamment dans les zones urbaines ». « Les schémas de services de l'Etat et le schéma régional de transport ont pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs, en prévoyant lorsque nécessaire la réalisation d'infrastructures nouvelles ». Cependant, le projet de loi ne prévoit pas de dispositif de coordination visant à garantir l'application de ces principes.

Jusqu'à présent, faute de débats fondés sur une analyse approfondie des besoins de transport et des réponses les mieux adaptées, sur une base intermodale et en comparant, au sein même du mode routier, les scénarios d'aménagement, la planification des infrastructures autoroutières procède de façon empirique en réponse aux demandes des élus des collectivités territoriales. Le parti d'aménagement autoroutier résulte souvent, comme on le verra plus loin, de la volonté de satisfaire ces demandes, dans des délais rapides, incompatibles avec les disponibilités budgétaires. L'examen de la rentabilité économique et sociale du scénario d'aménagement et le débat public sont renvoyés à la phase aval du projet.