

CHAPITRE III

L'IMPACT ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL

Le réseau autoroutier joue un rôle de plus en plus important dans l'économie des transports. En facilitant et en accélérant les transports routiers, il a favorisé le passage des entreprises à une organisation en flux tendus et a contribué à la croissance sans précédent des échanges dans le cadre communautaire.

Postulant que les grandes infrastructures de transport induisent le développement économique, la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995 et le schéma directeur routier fixaient pour objectif un maillage homogène de l'ensemble du territoire « quels que soient les trafics constatés ». Les effets attendus sur l'activité économique et l'aménagement du territoire justifiaient ainsi la construction de tronçons durablement non rentables sur des sections à faible trafic.

Pendant, les bilans ex-post des investissements autoroutiers font apparaître qu'il n'y a pas de relation d'automatisme entre la mise en service d'une autoroute et le développement local et que les effets socio-économiques sont souvent moins favorables qu'annoncés à l'échelle des territoires traversés.

L'incidence sur l'environnement dépasse, pour sa part, généralement les prévisions de l'étude d'impact présentée à l'enquête publique.

Afin de limiter les effets indésirables de l'infrastructure autoroutière sur l'environnement et sur le tissu économique et social, l'Etat s'engage à prendre à l'issue de l'enquête publique, un certain nombre de mesures correctives ou compensatoires et à mettre en place une procédure de suivi. La portée de ces engagements doit cependant être fortement relativisée. Quant aux obligations de suivi, elles n'ont été que très partiellement respectées.

SECTION I - LA PORTEE DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT

En application de la circulaire du 15 décembre 1992, l'établissement d'un dossier des engagements de l'Etat concerne, depuis 1996, tous les projets routiers. Ce document, diffusé à l'occasion de la publication de l'acte déclaratif d'utilité publique, présente au public les suites qui ont été données aux observations recueillies lors de l'enquête publique et récapitule les engagements prévus par le projet soumis à enquête ou pris à l'issue de l'enquête dans le cas de l'instruction mixte à l'échelon central ou local ainsi que, le cas échéant, devant le Conseil d'Etat. Pour les projets autoroutiers, le dossier des engagements porte sur l'environnement,

l'aménagement du territoire, le développement local. Un comité de suivi de la mise en oeuvre des engagements de l'Etat doit être constitué par le préfet avec les responsables locaux concernés (voir section II).

La portée de ces dispositions, inégalement appliquées, reste en fait limitée et la valeur juridique des engagements doit être relativisée.

Le guide méthodologique du dossier des engagements de l'Etat, établi en août 1996 par le SETRA et le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, distingue de façon arbitraire deux types d'engagements :

« - les engagements ayant conditionné la décision de l'Etat : ce sont les engagements précis sur des points importants, qui ont manifestement joué un rôle essentiel dans l'appréciation que le public et l'auteur de la décision ont pu se faire de l'opération et qui étaient annoncés au moins dans leur principe dans le dossier d'enquête, en particulier dans l'étude d'impact ⁹⁷ (...).

- les autres engagements : ce sont ceux liés à la poursuite d'objectifs non chiffrés (effort d'insertion dans le paysage, mesures diverses de précaution) et ceux relatifs aux mesures compensatoires ou d'accompagnement dont la mise en oeuvre dépend de l'accord d'autres intervenants (élus, associations, particuliers ...). Le maître d'ouvrage ne serait alors critiquable que si aucune mesure concrète (études, démarches auprès des parties concernées ...) n'était prise . »

En réalité, nombre des dispositions présentées dans le dossier des engagements de l'Etat n'ont d'autre valeur que celle d'une pétition de principe. Tel est, en particulier, le cas des dispositions visant à minimiser les effets indirects de l'autoroute et notamment ceux du remembrement induit en application de l'article 10 modifié de la loi du 8 août 1962. Les dossiers soumis à enquête publique et les

⁹⁷ Le décret du 12 OCTOBRE 1977 précise que l'étude d'impact doit présenter « les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ». Le terme « envisager » indique que le maître d'ouvrage n'est pas lié. La législation a estimé, semble-t-il, qu'il fallait laisser au stade de l'APS une certaine marge de manoeuvre au maître d'ouvrage. Cependant le juge administratif sanctionne l'absence de réalisation d'une mesure prévue dans l'étude d'impact lorsque cette mesure a conditionné la décision. Ainsi, le tribunal administratif de Nantes a annulé le 4 MARS 1991 un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique la création d'un aéroport, l'avis de la commission d'enquête n'étant favorable qu'à condition que les déboisements prévus soient compensés par des reboisements de surface équivalente, lesquels n'ont pas été effectués (arrêt Association de défense contre l'aéroport d'Angers-Seiches-sur-le-Loir).

dossiers d'engagement de l'Etat comportent fréquemment des mentions visant à préserver les secteurs bocagers ou les milieux humides. Le dossier des engagements de l'Etat de l'A 64 (section Pinas-Martres-Tolosane) dispose ainsi que « dans le cas où un remembrement sera décidé, il sera tenu compte des zones sensibles recensées dans le cadre de l'étude d'impact, notamment des prairies humides bocagères des fonds de vallons et des bois feuillus du plateau ». De même, le dossier des engagements de l'Etat de l'A 39 Dôle-Bourg-en-Bresse dispose, pour la traversée de la vallée du Sevron, que « les services de l'Etat et les concessionnaires s'attacheront à préserver les secteurs bocagers sensibles dans le cas des remembrements induits ». Celui de l'A 89 comporte des dispositions sur la conservation des haies.

En fait, les engagements du concessionnaire s'arrêtent aux limites de l'emprise de l'autoroute. Si les sociétés concessionnaires d'autoroutes financent les remembrements connexes, elles n'ont aucune maîtrise de ces opérations qui relèvent de commissions communales où prévalent les considérations agricoles. Les directions régionales de l'environnement (DIREN) ne sont pas davantage associées aux opérations de remembrement. L'Etat ne s'est pas doté des moyens d'assurer le respect de ses « engagements » qui souvent permettent surtout de désamorcer à bon compte d'éventuelles oppositions d'associations de protection de l'environnement.

N'ont de réelle portée que les engagements qui conditionnent un avis favorable du commissaire enquêteur à l'issue de l'enquête publique, les engagements retracés dans le procès-verbal de clôture des travaux mixtes et les conditions éventuellement posées par le Conseil d'Etat.

Les engagements impliquant le concessionnaire sont repris dans l'avant-projet autoroutier établi par la société d'autoroute et approuvé par l'Etat. Le contrôle de conformité, qui ne se limite pas aux questions d'environnement, est effectué par la mission du contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroute. Les DIREN sont associées à la vérification de la réalisation des ouvrages prévus.

A la différence de la procédure suivie pour les installations classées, les engagements de l'Etat ne sont, sauf exception, pas mentionnés en annexe au décret portant déclaration d'utilité publique. Avant la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, seuls deux décrets de DUP ont pris en compte des prescriptions particulières. Le décret du 16 janvier 1991 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de la section Le Havre - A 28 (Saint Saëns) de l'autoroute A 29 est accompagné

d'une annexe qui porte sur les mesures destinées à prévenir les risques liés au voisinage immédiat de la zone industrielle du Havre. Le décret du 11 janvier 1994, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de la section Dôle-Bourg-en-Bresse de l'autoroute A 39, comporte en annexe l'engagement de réaliser des équipements appropriés pour que l'autoroute ne provoque pas, au franchissement du Doubs et de la Loue, une aggravation de la situation dans les secteurs menacés par les crues.

La loi du 2 février 1995 prévoit, que « dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet d'aménagement ou d'ouvrage le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter des prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables de ces aménagements ou ouvrages pour l'environnement ». Ces dispositions n'ont, à ce jour, été mises en oeuvre que deux fois. L'annexe au décret du 12 juillet 1995 déclarant d'utilité publique la section Tours-Vierzon de l'autoroute A 85 comporte l'engagement que l'autoroute, en franchissant la vallée du Cher et l'échangeur de Saint-Romain-sur-Cher avec la RN 76, ne perturbera pas l'écoulement des crues. L'annexe au décret du 10 janvier 1996 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de la section Arveyres-Saint-Julien-Puy-Lavèze de l'autoroute A 89 prévoit des dispositions visant à limiter l'incidence de cette autoroute sur le niveau des crues de la Dordogne et de l'Isle. Ce niveau ne devra pas être réhaussé de plus de 2 cm dans les zones sensibles et de plus de 5 cm dans le reste de la zone inondable.

Compte tenu des modifications qui peuvent intervenir dans la configuration du projet après la DUP, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement préconise, comme on l'a vu, d'instituer une procédure d'autorisation de travaux.

SECTION II - LE SUIVI

I - LES BILANS PREVUS PAR LA LOTI

L'article 14 de la LOTI dispose que, lorsque les opérations des grands projets d'infrastructures sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux doit être établi au plus tard cinq ans après leur mise en service et rendu public. Le décret du 17 juillet 1984 précise que ce bilan doit être dressé par le maître d'ouvrage au moins trois ans après la mise en service des infrastructures et être notamment soumis à l'avis du Conseil général des ponts et chaussées.

Ces dispositions étaient restées sans suite. Aussi, la circulaire du ministre de l'équipement du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, a réaffirmé l'exigence d'un suivi et d'un bilan. Elle prévoit pour les autoroutes et les lignes ferroviaires à grande vitesse la mise en place de comités de suivi des engagements de l'Etat. « Chaque préfet intéressé constituera avec les responsables locaux concernés (élus, forces sociales, économiques, associations locales), un comité de suivi de la mise en oeuvre des engagements de l'Etat. Le maître d'ouvrage rapportera régulièrement devant ce comité. Le préfet pourra faire appel à des experts pour évaluer les propositions du maître d'ouvrage voire les compléter. Un bilan économique, social et environnemental de l'infrastructure sera établi par le maître d'ouvrage et présenté au comité de suivi des engagements de l'Etat réuni par le préfet entre trois ans et cinq ans après la mise en service de l'infrastructure. Un bilan intermédiaire sera présenté un an après la mise en service ».

Ces comités ont été mis en place. Mais leur portée est limitée dans la plupart des cas, compte tenu du faible nombre de réunions prévues. En principe, une première réunion est organisée pour présenter le dossier des engagements de l'Etat. Une deuxième est éventuellement tenue pour présenter des principales dispositions de l'avant-projet autoroutier avant qu'elles ne soient arrêtées par le concessionnaire. Le comité de suivi se réunit ensuite dans l'année qui suit la mise en service pour la présentation d'un bilan intermédiaire puis une dernière fois entre trois et cinq ans après la mise en service pour présenter le bilan économique, social et environnemental. Sur 33 comités de suivi, dix seulement se sont réunis plus de deux fois. Certains projets font toutefois l'objet de réunions plus fréquentes (toutes les six semaines pour l'A 14, tous les trimestres pour l'A 16), voire d'un travail par groupes thématiques (A 86, A 51, A 16) ou/et par tronçon (A 16).

D'autres dispositions demeurent en large partie inappliquées.

Le décret d'application prévu par l'article 14 de la LOTI a été publié en juillet 1984 seulement. De ce fait, les évaluations socio-économiques prévues au dossier d'enquête publique n'ont été engagées qu'à compter de 1985 et les bilans correspondants ne concernent que des infrastructures mises en service au mieux en 1990.

La circulaire du 15 décembre 1992 relative à un bilan intermédiaire un an après la mise en service n'est pas appliquée. Un seul bilan de ce type a été établi qui porte sur les autoroutes A 43 Lyon-Chambéry-Pont Royal-Vallée de la Maurienne, A 430 Pont Royal-Gilly et l'aménagement de la RN 90 Gilly-Alberville-Moûtiers. Ce bilan de « première phase » a été dressé par le CETE et la société concessionnaire AREA deux ans après la mise en service. Il se décompose en trois volets (bilan environnemental, socio-économique et des transports). Le bilan définitif, prévu pour 1996, n'a pas été établi. Quant aux bilans prévus trois à cinq ans après la mise en service, ils ne sont qu'au nombre de deux : A 49 Grenoble-Valence, section Voreppe-Bourg de péage, établi en juillet 1996 après trois ans, l'A 57 Pierre Ronde-Le Cannet des Maures, bilan achevé en juin 1997 après 5 ans de suivi. Cette dernière évaluation a été transmise pour avis au Conseil général des ponts et chaussées en juillet 1997.

Il a fallu attendre le 23 décembre 1997 pour que soit constitué au sein de ce conseil un groupe de travail chargé de préparer l'avis sur les bilans relatifs à la réalisation des autoroutes A 49 et A 43 avec pour objectifs :

- « - de garantir l'objectivité du bilan ;
- d'établir un document synthétique, accessible au public comme aux décideurs, en vue de respecter les dispositions annoncées lors des enquêtes publiques, de confronter les prévisions de diverse nature avec les observations effectives, d'évaluer les conséquences positives et négatives du projet dans les différents domaines ;
- de réfléchir sur le contenu même des bilans et les critères d'appréciation à retenir avec des répercussions sur la conduite des évaluations préliminaires à l'utilité publique ;
- de tirer toutes conclusions utiles sur la conduite des études préalables, sur les méthodes de prévision, sur la conception des projets, sur l'efficacité des mesures correctrices et compensatrices destinées à améliorer leur insertion et leur valorisation ».

A ce jour, aucun bilan n'a encore été rendu public en dépit des prescriptions de la loi et de son décret d'application qui dispose que le public doit être avisé par une mention dans deux journaux locaux ou, pour les opérations dont l'importance excède la région, dans deux journaux à diffusion nationale. Le dossier du bilan accompagné de l'avis du Conseil général des ponts et chaussées doit être mis à la disposition du public par la préfecture. La direction des routes envisage qu'après cet avis, les résultats seront présentés au public au cours d'une réunion d'information et qu'un document « non technique, synthétique » sera diffusé. Ces modalités de publicité ne devraient pas faire obstacle à la mise à disposition in extenso du dossier du bilan. Le décret du 17 juillet 1984 prévoit, en effet, que le dossier du bilan, accompagné de l'avis du Conseil général des ponts et chaussées est mis à la disposition du public dans les cinq mois qui suivent l'insertion d'un avis dans la presse.

II - LES OBSERVATOIRES AUTOROUTIERS

Un certain nombre d'observatoires économiques ou écologiques ont été mis en place, à partir des années 78-80, anticipant les procédures de bilan et de suivi introduites par la LOTI.

Le SETRA a établi au début des années quatre-vingt un réseau d'observatoires économiques destinés à évaluer les impacts résultant de la mise en service des grandes infrastructures routières sur l'économie des régions traversées (impact sur le développement, sur la répartition démographique) afin de savoir notamment si les autoroutes favorisent la croissance des pôles au détriment des petites communes et si elles concourent à accélérer l'exode rural. Ces premiers observatoires ont été mis en place en région Bretagne pour étudier les effets du plan routier breton qui a mis en place progressivement un réseau autoroutier non concédé et gratuit à 2 x 2 voies ; en région Poitou-Charentes autour de l'autoroute A 10 Poitiers-Bordeaux mise en service en 1981 ; dans le département de l'Ain avec les autoroutes A 40 et A 42 Lyon-Genève, dans la vallée de la Durance le long de l'autoroute A 51 Aix-Sisteron. Ces observatoires ont été complétés à partir de 1985 par trois autres observatoires : A 75 Clermont-Ferrand-Beziers, A 72 Clermont-Ferrand-Saint-Etienne et, en 1993, A 39 Dôle-Bourg-en-Bresse en liaison avec la société concessionnaire, la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône. La direction régionale de l'équipement du Limousin vient de confier au CETE du sud-ouest un observatoire des politiques routières dans le massif central.

Le financement de ces observatoires est assuré à titre principal par le ministère de l'équipement et les études sont réalisées par les CETE. Par ailleurs, la SAPRR a mis en place et financé un observatoire économique sur l'A 71 entre Clermont et Bourges ainsi que sur l'A 77 dans la Nièvre en partenariat avec la DDE de la Nièvre, les organismes consulaires et les collectivités locales. Les résultats des premiers observatoires ont donné lieu à la publication d'un rapport diffusé en 1988 sur les « effets socio-économiques des grandes infrastructures routières » complété en 1994.

Des observatoires écologiques ont aussi été créés. Cinq observatoires avaient été institués dans les années 78-80 afin d'établir un suivi à moyen et long terme des effets de l'autoroute sur l'environnement : observatoire de la Sologne sur l'A 71 (1980-1993), observatoire de la vallée de la Doller sur l'A 36 (1978-1993), observatoire plaine de Niort, ruisseau du Bramerit, forêt de la Lande sur l'A 10, observatoire Val-de-l'Eyre sur l'A 63 (1978-1984), observatoire de l'A 12 Bois Saint-Robert-Saint-Cyr - l'Ecole.

L'observatoire de l'A 36 est le plus ancien. Créé en 1978, il a pour spécificité de prendre en compte l'ensemble des effets directs et induits. Les autres observatoires ont un champ plus limité : étude de l'impact sur la forêt (A 12 Bois Robert-Saint-Cyr - l'Ecole), la faune (A 10 - Niort-Bordeaux), les eaux superficielles, les amphibiens et les grands mammifères (A 71). Certains de ces observatoires portent sur des autoroutes décidées avant la promulgation de la loi de 1976 sur la protection de la nature qui n'ont, de ce fait, pas été soumises à la procédure d'étude d'impact (A 63, A 71). Les observatoires écologiques ont été mis en place et financés par les ministères de l'équipement (SETRA) et de l'environnement (Atelier central de l'environnement) avec un pilotage assuré par le CETE concerné. La réalisation des études scientifiques a été confiée à des bureaux d'études privés, à des organismes de recherche para-universitaire et aux services de l'équipement, CETE et SRAE (service de la recherche et des affaires économiques). Seul l'observatoire de l'A 71 a été doté d'un comité scientifique.

Certains des constats établis par ces observatoires ont été pris en compte dans les instructions du ministère de l'équipement (circulaires du 15 décembre 1992 sur les grands projets d'infrastructure et du 11 mars 1996 sur la prise en compte de l'environnement dans les projets routiers, guide méthodologique sur les études d'impact).

Une deuxième génération d'observatoires se met en place depuis 1990. Il s'agit d'observatoires mixtes à la fois économiques et

écologiques qui concernent : l'A 39 Dôle-Bourg-en-Bresse⁹⁸ (créé en 1993 et financé pour les 2/3 par la SAPRR, pour 15 % par les départements du Jura, de la Saône-et-Loire et de l'Ain et le solde par l'Etat) ; l'A 20 Brive-Montauban (créé en 1995, financé par ASF) et l'A 64 (créé en 1997, financé par ASF). Les dispositions des contrats de plans passés entre l'Etat et les Sociétés concessionnaires ne prévoient pas d'observatoires environnementaux hormis pour le groupe SAPRR-AREA (observatoire de l'environnement et des effets économiques de l'autoroute A 39), la SAPN qui « mettra en oeuvre, chaque fois que cela sera nécessaire, des observatoires environnementaux, le premier étant celui du vallon de Rogerville sur l'A 29 » et COFIROUTE qui mettra en place des « observatoires chargés de suivre l'impact des autoroutes sur le développement économique local et sur l'environnement ».

Les travaux de ces observatoires corroborent les rares bilans établis en application de la LOTI tant en ce qui concerne les effets sur l'économie des zones traversées et l'aménagement du territoire que l'impact sur l'environnement.

⁹⁸ Un comité de pilotage regroupe des représentants des ministères de l'équipement et de l'environnement, des départements et deux conseillers scientifiques.

SECTION III - L'IMPACT ECONOMIQUE

Les effets attendus de l'autoroute sur l'activité économique des régions traversées ainsi qu'en termes d'aménagement du territoire sont l'une des justifications majeures des nouveaux tronçons autoroutiers. La Cour s'interrogeait dans son rapport public particulier de 1992 « sur la capacité de l'autoroute à irriguer le territoire dès lors qu'elle isole les localités » et qu'elle comporte moins d'échangeurs que les routes express du fait du coût des barrières de péage.

Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, les évaluations économiques et sociales présentées dans le cadre de l'enquête publique approfondissent peu les effets induits du projet autoroutier. Les études insistent surtout sur les potentialités de développement offertes par l'autoroute grâce aux facilités de déplacement et aux gains de temps qu'elle procure. Elles reconnaissent toutefois qu'il n'y a pas de relation d'automatisme entre l'ouverture de l'autoroute et le développement économique local. Le dossier de l'A 89 indique que « la qualité de desserte accompagne voire catalyse le développement économique mais ne le crée pas », celui de l'A 75 que « l'autoroute seule ne pourra pas générer automatiquement de nouvelles activités ». La plaquette établie en 1988 par le CETE de l'ouest et diffusée par le SETRA sur les effets socio-économiques des grandes infrastructures routières souligne de même, « l'absence d'automatisme entre la mise en service de la route et l'essor démographique et économique des zones desservies : l'impact est fortement conditionné par les potentialités locales préexistantes, le dynamisme des acteurs locaux et les initiatives prises par les collectivités territoriales ». Le résultat des observations amène à s'interroger sur l'affirmation du rapport de la commission d'enquête sénatoriale : « il n'est pas nécessaire de se prononcer sur le point de savoir si l'autoroute génère le développement ou si le développement génère l'autoroute. Il n'y a simplement pas de développement sans autoroutes ».

Comme le relève le SETRA « lorsque l'on réalise une infrastructure de transport, l'effet immédiat est l'amélioration des conditions de circulation qui bénéficie aux usagers sous forme de gains de temps, de confort, voire d'usure des véhicules et de consommation de carburant et à la collectivité sous forme de gains de sécurité. Une autre question est de savoir si ces avantages économiques, et en particulier les gains de temps, vont avoir un effet stimulant sur le développement économique et où il sera spécialement localisé. Autrement dit, en quoi la réalisation des grandes infrastructures routières est-elle un facteur contributif au développement des activités industrielles, commerciales ou

touristiques au niveau régional ou local et est-ce que les infrastructures ont un effet de localisation sur les activités et les populations ? ».

Les travaux des observatoires et les quelques bilans disponibles en application de la LOTI et de la circulaire du 15 décembre 1992 apportent des réponses concordantes à ces interrogations : l'autoroute est un facteur de déclenchement ou d'accélération de certaines évolutions du tissu économique et de l'habitat et peut comporter des effets défavorables qui nécessitent des mesures d'accompagnement.

I - LES EFFETS DIRECTS SUR L'EMPLOI

La construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures autoroutières ont des effets sur l'emploi. Pour la construction, ceux-ci sont très difficile à mesurer puisqu'on ne sait s'il s'agit d'emplois créés, déplacés ou maintenus.

L'instruction de la direction des routes du 14 mars 1986 préconisait de les valoriser sur la base de trois emplois créés ou maintenus en moyenne pendant la durée des travaux par million de francs de travaux de construction et de 5,3 emplois par million de francs de travaux pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier concédé (trois pour le non concédé).

L'instruction du 20 octobre 1998 recommande d'utiliser la notion d'emploi sur la durée du chantier pour les travaux de construction puisque « la fin du chantier se traduira inéluctablement par le départ des travailleurs déplacés, par les fins de contrat pour les travailleurs embauchés pour la durée de chantier et pour les intérimaires par la fin des marchés pour les sous-traitants locaux ». En première approximation des effets sur l'emploi de la construction d'une autoroute, au stade des études préliminaires, elle propose d'estimer les emplois sur la durée du chantier à 32 340 (emplois x ans) pour 1 milliard de francs HT (1995) dont 1 210 pour les emplois directs sur le chantier et au siège et le solde pour les emplois indirects ou liés à la distribution de revenus.

Les observations a posteriori font apparaître que les barèmes de calcul retenus sont surestimés. Ainsi le bilan de l'autoroute A 49 observe, que le ratio de trois emplois par an pour 1 MF de travaux se révèle « trop optimiste »(...) « on se situe plutôt autour d'un emploi par million de travaux pour les autoroutes récentes ».

Pour les effets sur l'emploi de l'entretien et de l'exploitation, l'instruction préconise une estimation forfaitaire proportionnelle au trafic et à la longueur de l'infrastructure selon des équations particulièrement complexes sur la validité desquelles on peut s'interroger compte tenu de la rareté des bilans a posteriori à même de leur servir de base.

- L'instruction prescrit, par exemple, de calculer les emplois de gendarme en appliquant, pour les sections de plus de 50 kms avec un trafic supérieur à 7 000 véhicules/jour la formule ci-après :

$$E_g = 0,0031 \times L \times vT + 12,1.$$

Pour les valeurs inférieures, elle compte 1 gendarme pour 2,5 km ce qui, de toute évidence, ne correspond pas à la réalité.

- Les emplois liés à la restauration sont estimés en appliquant la formule : $\frac{\text{chiffre d'affaires}}{1000} \times \text{Coefficient d'emploi}^{99}$.

- Le chiffre d'affaires prévisionnel est calculé différemment pour les restaurants et pour les buffets :

$$CA_{rest} (\text{chiffre d'affaires d'un restaurant}) = (0,97 \times T) - 2\,445$$

$$CA_{buf} (\text{chiffre d'affaires d'un buffet}) = (0,268 \times T) - 912$$

(où T est le Trafic moyen journalier annuel dans un sens au droit de l'aire avec $T > 4\,000$ véh./j.)

Les résultats sont multipliés par deux si les aires de restauration sont accessibles dans les deux sens de circulation.

Ces estimations ne prennent pas en compte le fait que l'infrastructure autoroutière provoque des déplacements d'emplois ainsi que certaines suppressions d'emplois sur le reste du réseau en raison de la fermeture de stations services et d'établissements de restauration compte tenu des déviations des flux de trafic liés à la mise en service de l'autoroute.

II - LES EFFETS ECONOMIQUES INDUITS

Le SETRA souligne dans une synthèse des travaux des observatoires¹⁰⁰ les effets positifs des infrastructures de transport

⁹⁹ Le coefficient d'emploi est de 2,2 pour les buffets et de 2,5 pour les restaurants.

mais reconnaît que « les effets ne sont pas identiques en tous lieux. Ils dépendent du potentiel économique des zones desservies, de la diversité du tissu économique, du degré de réaction des entreprises et des mesures prises par les décideurs publics locaux qui cherchent à maximiser les effets positifs et atténuer les effets négatifs ». Le critère de desserte routière ne constitue pas le critère déterminant de localisation des entreprises. Le SETRA observe que l'infrastructure autoroutière n'intervient qu'en quatrième ou cinquième position parmi les critères de localisation cités par les entreprises après la présence de main-d'oeuvre qualifiée, la nature du tissu économique, la proximité d'un centre urbain et les facilités d'installation liées aux mesures incitatives offertes par les acteurs publics. Cependant « toutes choses égales par ailleurs, de mauvaises conditions de desserte peuvent constituer un facteur de rejet du site ».

A. - LES GAINS D'ACCESSIBILITE

Les infrastructures autoroutières provoquent une diminution des coûts de transport liés pour l'essentiel aux gains de temps et améliorent l'accessibilité des territoires desservis.

En raison de la baisse des coûts de revient, ces gains de temps se traduisent par des gains de productivité pour les entreprises. Mais, comme le relève le SETRA, « la baisse des coûts de transport, même si elle est de l'ordre de 20 %, n'intervient pas de manière considérable dans les gains de productivité dans la mesure où le prix du transport représente à peu près 5 % du prix des produits finis ». En outre, l'autoroute améliore la fiabilité des temps de parcours et la régularité des échanges, l'entreprise peut alors profiter de cet avantage pour diminuer ses stocks, voire travailler en flux tendus. Toutefois, reconnaît le SETRA, ces changements de comportement ne concernent qu'un nombre limité d'entreprises.

L'essentiel des effets induits par l'autoroute résulte des gains d'accessibilité. L'autoroute, pour un même temps de parcours par rapport à l'état initial, permet aux entreprises et aux individus d'accéder à une offre élargie de biens et de services. Elle élargit les aires de marché. Ainsi, selon une enquête menée au cours de l'été 1994 dans le département de Charente-Maritime, l'autoroute A 10 aurait permis un surcroît de séjours touristiques de 10 % en provenance d'Ile-de-France, d'Orléans et de Tours. En outre, « les enquêtes réalisées auprès des entreprises montrent que certaines

¹⁰⁰ SETRA - Impacts économiques des grandes infrastructures routières. Exposé pour la séance Routes/transports et économie du XIIIe congrès mondial 1997 de la Fédération routière internationale à Toronto-Canada.

d'entre elles peuvent voir leur situation améliorée du fait des gains d'accessibilité. En effet, pour les entreprises positionnées soit sur des secteurs porteurs (plasturgie, produits pharmaceutiques, bureautique ...) soit sur des produits peu soumis à la concurrence, l'extension de leur aire de marché peut se traduire par une augmentation de leur part de marché. Ainsi, 34 % des entreprises d'Oyonnax (secteur plasturgie) ont déclaré que de nombreux marchés ont été conquis grâce à l'ouverture de l'autoroute ».

B. - L'INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE

L'augmentation des facilités de déplacement intensifie la concurrence. Ainsi, selon l'étude du SETRA, « environ 15 % des entreprises interrogées à Clermont-Ferrand ont déclaré avoir subi une concurrence plus forte de la part des entreprises lyonnaises, ce qui s'est traduit soit par une diminution de leur part de marché, soit par une disparition d'une partie de leur activité » à la suite de l'ouverture de l'A 72 Clermont-Ferrand-Saint-Etienne. De même, « à Manosque, au sud de Sisteron, 10 % des entreprises ont estimé être dans une situation plus défavorable vis-à-vis de leurs concurrentes après l'ouverture de l'A 51 ».

La mise en service d'une liaison autoroutière accroît les aires de chalandise des grandes surfaces au détriment des petits commerces.

C. - L'EFFET DE POLARISATION DE L'ESPACE

Les études des observatoires économiques et les bilans ex-post établis en application de la LOTI font apparaître que les infrastructures autoroutières renforcent les pôles d'activité les plus dynamiques au détriment des centres moins importants.

Ainsi en région Poitou-Charentes, les travaux de l'observatoire ont mis en évidence une forte disparité de l'évolution spatiale de l'emploi avec une « tendance au renforcement des pôles dominants au détriment du reste de la région (...). Au total, toutes les zones qui connaissent une évolution positive de leur emploi présentaient de forts potentiels de développement économique avant l'ouverture de l'A 10. L'autoroute, qui a été positionnée pour améliorer la desserte de la côte, a permis d'accélérer le développement de celle-ci. Mais le déclin continu des zones rurales montre que l'autoroute ne peut être génératrice de développement s'il n'existe pas au préalable un bon potentiel ».

Un rapport du Conseil général des ponts et chaussées et du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts relatif à « l'accessibilité des zones de faible densité de population »¹⁰¹ souligne l'absence de déterminisme rigide entre l'accessibilité routière d'une zone et son évolution qui tient avant tout aux potentialités des zones desservies notamment pour ce qui concerne la main-d'oeuvre. Ainsi, par exemple, la bonne desserte autoroutière des zones d'Avallon depuis plus de vingt ans et de Brioude n'a pas empêché la poursuite d'un lent déclin. En revanche, le rapport observe que la desserte relativement médiocre de la zone de Ganges-le-Vigan et de celle du Choletais n'avait pas empêché l'implantation de nouvelles industries dans le premier cas et le développement d'un tissu industriel ancien dans le second. Le rapport relève aussi les risques de déstabilisation des zones rurales et des zones à faibles densité, liés au développement du réseau routier dit « structurant » (autoroutes, LACRA, GLAT). Ainsi « la mise en service d'une autoroute améliorant les liaisons entre une zone à faible densité et un grand centre peu avoir un effet de pompe vidant progressivement les zones voisines ». Le rapport cite à ce propos l'exemple de la Maurienne : "La basse et la moyenne Maurienne se dépeuplent alors que la population de la haute Maurienne d'accessibilité moins aisée croît lentement". Une zone peut devenir moins attractive du fait de l'amélioration de l'accessibilité des zones voisines. Il en va ainsi, par exemple de la zone de Carhaix en Bretagne centrale.

Le rapport met en garde contre le parti d'un développement de liaisons « structurantes » qui ne serait pas en phase avec les réalités économiques locales et ne serait pas assorti des mesures d'accompagnement nécessaires : « L'amélioration de l'accessibilité d'une zone à faible densité de population ou d'une zone rurale fragile ne doit intervenir qu'en réponse à un besoin, à un projet réel de développement de la zone car, en l'absence de conjonction, il y a risque de fonctionnement d'une nouvelle infrastructure à contresens, une meilleure desserte étant ambivalente, permettant tout autant de quitter une zone au profit d'un pôle plus attractif que d'y accéder. Dans toute la mesure du possible, il est donc nécessaire de parvenir à un compromis entre l'intérêt général d'aménagement du territoire et l'intérêt local quant à l'échéance et aux modalités de réalisation du nouvel équipement. A défaut il faut aider la zone à être à même de recevoir avec profit l'amélioration de son accessibilité. Les problèmes sont les mêmes en ce qui concerne la conception et le tracé de la desserte (compromis à trouver entre le meilleur tracé au niveau national et le tracé convenant le mieux aux intérêts locaux, le phasage

¹⁰¹ Rapport Juillet 1993 et rapport complémentaire d'Avril 1996.

et la souplesse de réalisation des ouvrages)». A défaut, les infrastructures autoroutières accélèrent les déséquilibres territoriaux et accentuent la polarisation du territoire. Cette polarisation de l'espace s'exerce au profit des grands centres urbains et des zones d'activités situées auprès des échangeurs.

Concernant l'impact sur l'industrie et les zones d'activités, le dossier de l'A 75 reconnaît ainsi que « la zone d'influence de l'autoroute se situe à une trentaine de kilomètres d'un échangeur ». L'effet de l'autoroute est donc limité à une zone très restreinte, ce qui explique que les communes multiplient les zones d'activités, en façade des autoroutes.

Localisation depuis l'échangeur	0 à 10 km	10 à 20 km	20 à 30 km
% d'entreprises citant l'autoroute comme facteur de localisation	31 %	10 %	4 %

Même s'il est souvent difficile, d'autant que les études préalables sont imprécises, de faire le partage entre l'impact de l'autoroute et les interventions d'autres facteurs, il apparaît que l'ouverture d'une telle infrastructure déclenche des évolutions telles que le remembrement et peut accélérer des processus, comme la disparition des petits commerces au profit de l'extension de l'aire de chalandise des grandes surfaces.

Ces effets désormais connus sont mentionnés dans les études préalables même si celles-ci mettent surtout l'accent sur les perspectives de développement.

Exemples de présentation des effets socio-économiques induits dans les études préalables

Le dossier soumis à l'enquête publique pour l'A 75 souligne les effets positifs attendus de la construction de l'autoroute ; revitalisation des communes voisines, développement démographique, impact sur le BTP, sur le commerce, le tourisme ...

Concernant le commerce, l'évaluation reconnaît que les grands bénéficiaires seront les grandes surfaces situées à proximité qui vont accroître leur rayon d'action et donc leur chiffre d'affaire. Ceci est surtout vrai pour les très gros centres d'au moins 2.500 m² de superficie de vente donc essentiellement à proximité de Clermont-Ferrand. Pourront aussi tirer profit de l'autoroute les commerces implantés à proximité des zones et sites d'accueil touristiques, où le potentiel d'augmentation de clientèle dont la venue sera facilitée par l'autoroute est le plus élevé.

En revanche, certains effets négatifs sont à prévoir :

« - pour certains commerçants implantés en bordure de la RN 9 actuelle et dont la clientèle risque de diminuer à terme du fait du transfert du trafic longue distance sur l'autoroute

- pour certains commerçants des secteurs ruraux, compte tenu du fait que les gains d'accessibilité vont surtout jouer pour la clientèle des grandes et moyennes surface ».

L'évaluation économique et sociale mentionne le risque d'une diminution des petits commerces locaux avec des conséquences pénalisantes « pour les personnes peu mobiles résidant dans les communes environnantes (personnes âgées notamment) qui deviendront alors dépendantes soit de commerces itinérants, soit d'un bon niveau de service des transports collectifs ou à la demande ».

En matière démographique, l'évaluation estime, par exemple, que la tendance à la dépopulation de l'Aveyron « pourrait s'inverser » dans un contexte de redynamisation lié à l'arrivée de l'autoroute, mais relève « le risque toujours possible d'une revitalisation de la zone proche de l'autoroute ou d'un échangeur au détriment des zones rurales plus lointaines ». De même, pour la traversée de la Lozère, l'étude préalable souligne la polarisation probable des activités autour des zones de peuplement de Marvejols, Mende, Saint-Chély-d'Apcher. « Ces polarisations risquent d'être en partie le résultat de transferts géographiques vers les centres proches des échangeurs au détriment de pôles d'activité plus fragiles ou laissés à l'écart ».

L'étude indique « qu'en matière d'implantation d'échangeurs ou d'aires de service, il convient de ne pas sous-estimer les inconvénients qui risquent d'apparaître au plan de l'équilibre urbanistique. En particulier, le risque de voir s'amorcer des processus de développement anarchique et non contrôlés d'activités parfois contradictoires, induisant certains effets pervers, le plus souvent irréversibles : destruction de la qualité de l'environnement visuel, nuisances, risque de conflit entre trafic de grand transit et trafic riverain... »

Le dossier de l'A 89 affirme la priorité vitale d'un rééquilibrage du développement européen vers l'ouest, la réalisation de l'A 89 étant un « maillon stratégique tout aussi nécessaire pour permettre à notre territoire d'attirer sa part des grands flux économiques, pour l'irriguer en assurant la mise en valeur de chaque portion d'espace où les populations sont installées ».

Il souligne les potentialités offertes par le projet autoroutier. Il reconnaît toutefois que « l'autoroute seule ne pourra cependant pas générer automatiquement l'implantation de nouvelles activités. Certaines conditions devront être remplies au préalable : existence d'une zone d'activités attractives, recherche d'un coût d'implantation modéré, existence d'une main-d'œuvre qualifiée et formée, existence de services, présence souhaitable d'un noeux ferroviaire.. ». Il note la probabilité « d'effets d'extrémité voire de polarisation, peut-être au détriment des

effets de linéarité et des agglomérations intermédiaires si des politiques correctives ne sont pas mises en place. ».

Comme pour l'A 75, le dossier indique qu'en ce qui concerne le commerce, les grands bénéficiaires de l'autoroute seront les très grandes surfaces de 10 000 m² situées aux abords de Clermont-Ferrand. L'ouverture de l'autoroute mettra ainsi l'est de la Corrèze sous l'influence immédiate de Clermont-Ferrand. Certains effets négatifs sont à prévoir pour les commerçants implantés en bordure de la RN 89 actuelle ou en zone rurale. Le rapport recommande de prendre des mesures spécifiques pour le monde rural afin que la polarisation de l'espace au profit des zones urbaines ou à fort potentiel touristique « ne se crée pas à son seul détriment, avec le risque de démembrement des territoires ». En ce qui concerne les espaces agricoles, déjà soumis à une forte pression urbaine et industrielle qui se traduit par une augmentation du prix des terres, le dossier observe que « l'autoroute ne pourra qu'accroître cette tendance avec le risque de prolifération de zones d'activités, d'extensions urbaines, de constructions diffuses et de mitage ».

L'instruction du 20 octobre 1998 préconise un schéma d'analyse des effets prévisionnels des grandes infrastructures routières sur l'activité et le fonctionnement des entreprises situées dans leur zone d'influence, avec le souci de ne retenir que les effets imputables à l'infrastructure et non l'ensemble des effets socio-économiques constatés dans son environnement. Après avoir évalué le gain d'accessibilité de chaque pôle économique et examiné la nature de ses activités, l'étude devra analyser, par voie d'enquêtes, l'organisation des entreprises, leur sensibilité à la concurrence ainsi que leur capacité à s'adapter et à anticiper les changements afin d'estimer pour chacun des pôles économiques « le nombre d'emplois concernés par des effets plutôt favorables » et « le nombre d'emplois concernés par des effets plutôt défavorables ».

Les effets de l'infrastructure autoroutière varient toutefois selon le type d'autoroute. Si les caractéristiques des autoroutes concédées sont dans maints domaines (qualité de l'entretien, des aires et services extérieurs ...) supérieures à celles des autoroutes non concédées, en revanche les autoroutes non concédées, comme en Bretagne, permettent une meilleure irrigation du territoire grâce à des connexions plus nombreuses avec le réseau routier ordinaire et sont, de surcroît, gratuites pour les usagers. Ainsi en Bretagne, « contrairement à ce qui se passe bien souvent, le développement n'a pas profité aux seuls pôles au détriment des petites communes bien au contraire ¹⁰² » Le rapport précité du Conseil général des ponts et

¹⁰² CETE Ouest - Synthèse sur les effets des investissements routiers en Bretagne - Janvier 1989.

chaussées et du Conseil général du génie rural des eaux et des forêts souligne que les autoroutes non concédées sont beaucoup mieux adaptées à la desserte des zones traversées et à la dynamisation de leur économie.

Ces considérations ont dicté le choix d'un réseau non concédé pour le plan routier breton et l'A 75 Clermont-Ferrand-Béziers.

III - LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Les études préalables recommandent des mesures d'accompagnement afin de diminuer les conséquences négatives de l'infrastructure autoroutière.

Ainsi l'étude préalable à l'A 75 préconise des mesures ou actions compensatoires, notamment pour les responsables de stations service ou d'établissements hôteliers : priorités pour s'installer sur les aires de services, facilités pour les transferts en zone d'activité tertiaire proche. Elle mentionne aussi l'effort entrepris par l'union des chambres de commerce et d'industrie du Massif Central qui a diffusé, avec l'appui de la DATAR, une carte de promotion touristique de la RN 9 Clermont-Ferrand-Béziers. En ce qui concerne le secteur agro-alimentaire, les points de vente sur les aires d'autoroute peuvent servir de vitrine pour les produits locaux « mais la tentation d'utiliser l'autoroute pour acheminer très vite du bétail sur pied à l'extérieur du pays sera forte : cela ne va pas dans le sens d'une meilleure valorisation sur place des produits de l'élevage en particulier en ce qui concerne la viande, la charcuterie ... Il faudra donc parallèlement chercher à ancrer sur le terrain des petites unités de transformation de ces produits afin d'avoir une valeur ajoutée plus forte ». L'étude souligne, en outre, la nécessité d'une coordination intercommunale afin d'éviter la prolifération anarchique de zones d'activité concurrente en façade de l'autoroute. Elle mentionne ainsi la « nécessité d'un cadre cohérent de développement afin d'aménager les zones d'activité en fonction du marché réel en évitant tout gaspillage » et ajoute : « Il appartiendra aux collectivités concernées de maîtriser ce développement en l'orientant en fonction de leur politique locale avec l'appui des chambres consulaires et dans le cadre de l'établissement ou de la révision du POS, elles chercheront à tirer le meilleur parti de la nouvelle infrastructure en évitant les doubles emplois, les réalisations coûteuses et vite inutiles, les créations trop hâtives de ZI (zone industrielle) ou ZA (zone d'activité) sans étude sérieuse de marché. Les outils mis à la disposition des aménageurs devraient leur permettre d'éviter un développement anarchique d'activités le long du

tracé ou à proximité des échangeurs en proposant, au contraire, des aménagements de qualité, regroupant dans des secteurs judicieux des activités clés du département ».

L'expérience du passé montre que les recommandations de ce type ont été insuffisamment suivies.

Lors du conseil des ministres du 22 novembre 1989, le gouvernement a décidé d'engager une politique de valorisation paysagère et de développement économique et touristique des régions du Massif central désenclavées par les autoroutes non concédées A 75 (Clermont-Ferrand-Béziers) et A 20 (Vierzon-Brive) et de consacrer aux études et actions engagées dans le cadre de cette politique 1 % du montant des investissements nécessités par la construction de ces infrastructures, sous réserve d'une contribution équivalente des collectivités concernées. « L'engagement de cette politique traduisait la volonté de l'Etat de permettre aux collectivités riveraines de ces grandes infrastructures de valoriser autant que possible, en termes de retombées économiques, l'investissement exceptionnel qu'elles représentent, mais aussi sa détermination de maîtriser certains effets négatifs qu'elles étaient susceptibles d'induire dans leur environnement proche ».

A la suite du conseil des ministres du 3 novembre 1994, cette politique a été étendue à l'ensemble des axes structurants qui doivent faire l'objet d'aménagements importants, les LACRA et certaines grandes liaisons d'aménagement du territoire et autoroutes concédées. Cette mesure a été mise en oeuvre par une simple circulaire, intervenue le 12 décembre 1995 seulement (annexe 11).

Pour l'A 75 et l'A 20, cette procédure pilotée par le Commissariat à l'aménagement du Massif central a donné lieu à l'établissement de livres blancs en décembre 1991 et de chartes d'itinéraires en 1994. La DATAR n'est pas en mesure de produire un bilan de ces opérations. Elle indique - sans plus de précision - que, même s'il est difficile de porter une évaluation chiffrée, cette procédure a facilité l'insertion de l'autoroute dans les paysages traversés, a réduit le nombre de zones d'activité à aménager et a rendu plus efficaces les actions retenues. Seul exemple donné, celui de l'A 20 où « cette procédure a conduit à l'émergence du concept de village étape et à la définition d'un label associé à un cahier des charges ». Cette politique a financé des mesures visant à améliorer la qualité des paysages (résorption de points noirs, réhabilitation de bâtiments, enfouissement de réseaux aériens) et le développement touristique avec des itinéraires de découverte entre deux échangeurs

comme pour la vallée de l'Alagnon en Haute-Loire. Elle favoriserait le développement d'une intercommunalité et une meilleure cohérence de l'action administrative en incitant les services administratifs à dépasser leur cloisonnement pour travailler ensemble¹⁰³.

Quant aux autres liaisons, la DATAR indique que la procédure du 1 % paysage et développement a été « étendue à la plupart des autoroutes, concédées ou non », en 1997, soit plus de deux ans après la décision du Conseil des ministres du 3 novembre 1994. Quinze livres blancs ont été publiés et des chartes ont été établies pour sept autoroutes (données actualisées sur le nombre de livres blancs et de chartes d'itinéraires attendues). Les livres blancs existants prévoient d'axer les actions sur la mise en valeur des paysages et du patrimoine bâti dans le cône visuel de l'autoroute, de résorber les points noirs (décharges), de maîtriser l'urbanisation et le développement de zones d'activité aux abords des échangeurs, de promouvoir le développement touristique (itinéraires de découverte, points d'accueil) et le développement économique dans le cadre d'une politique cohérente d'aménagement du territoire.

La procédure du 1 % nécessiterait d'être mieux mise en phase avec les autres procédures. Ainsi le livre blanc de l'A 16 Amiens-Boulogne fait état de la critique du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de la Somme qui regrette que « la procédure du 1 % intervienne si tard. Menée avant la réalisation du remembrement, la réflexion aurait pu avoir un tout autre impact sur un paysage essentiellement agricole ».

La circulaire du 15 décembre 1992 du ministre de l'équipement souligne la nécessité « d'intégrer les études de tracé dans une perspective d'aménagement des territoires concernés. Les grandes infrastructures ont un impact important sur l'aménagement et le développement des territoires traversés et desservis. A l'inverse, elles doivent prendre en compte les politiques conduites par l'Etat dans d'autres domaines ainsi que les projets des collectivités territoriales concernées. C'est pourquoi il est indispensable que les potentialités créées par cette infrastructure soient identifiées et intégrées dans une synthèse des perspectives d'aménagement faisant apparaître les orientations en matière de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ».

Cette synthèse, établie en partenariat avec les collectivités territoriales impliquées, doit, dans la mesure du possible, recueillir leur

¹⁰³ « Autoroute et paysages », ouvrage collectif publié sous l'égide de la direction des routes - Editions du demi-cercle - Novembre 1994.

adhésion et constituer une référence pour les actions d'accompagnement qui pourraient être engagées. Le volet aménagement doit constituer l'un des éléments du choix du fuseau. La synthèse des perspectives d'aménagement doit être jointe au dossier soumis à enquête publique et ses éléments figurer au cahier des charges du projet.

Ces dispositions ont été appliquées aux opérations qui ont fait l'objet de l'engagement d'études préliminaires depuis sa parution, tels que les projets de l'A 32 (antérieurement A 31 bis), de l'A 45 Lyon-Saint-Etienne, du contournement de Montpellier et de la liaison Langres-Territoire de Belfort. Les synthèses de perspectives d'aménagement et de développement établies prennent inégalement en compte l'objectif de protection des territoires. Elles ont été ou seront présentées avec les dossiers d'études techniques préliminaires pour le choix des fuseaux du kilomètre.

IV - LES BILANS A POSTERIORI

Les bilans établis en application de la LOTI et de la « circulaire BIANCO » montrent que l'impact des autoroutes sur le développement des régions traversées est moins favorable que les études préalables ne le laissaient supposer (voir annexe 12).

Les retombées des chantiers autoroutiers sur l'économie locale se sont révélées avoir été surestimées en termes d'emplois ainsi qu'il a été noté ci-dessus. Elles sont de surcroît limitées à la durée des chantiers. Le bilan de l'autoroute A 49 (Grenoble-Valence) note, par exemple, que le fichier de la taxe professionnelle de Saint-Marcellin fait état de l'implantation de 40 commerces de 1988 à 1990 et d'une perte équivalente en 1991. Quant au fichier de la taxe d'habitation, il indique l'arrivée de 90 familles entre 1987 et 1990 dont 40 sont réparties dès 1991.

La mise en service des autoroutes a eu dans plusieurs cas des incidences préjudiciables sur le tissu économique préexistant. Le bilan des autoroutes A 43- A 430 et de la RN 90 mise à deux fois deux voies souligne l'« effet tunnel » de l'autoroute qui canalise la circulation aux dépens des entreprises et en particulier des commerces proches des anciens itinéraires de trafic. De surcroît, l'intensification de la concurrence fragilise les entreprises les moins performantes. Les grandes surfaces elles-mêmes doivent faire face à une concurrence accrue du fait de l'élargissement du bassin de chalandise. Ce constat n'est pas limité au secteur commercial. Ainsi, le bilan intermédiaire des autoroutes A 43 - A 430 et de l'aménagement à deux fois deux voies de la RN 90 notait en 1995 que

les entreprises locales du BTP se retrouvaient après la fin des chantiers routiers et olympiques dans un contexte économique plus difficile que jamais et confrontés à une « intensité concurrentielle nouvelle du fait du désenclavement ».

Les effets induits des autoroutes se révèlent toutefois contrastés. Ainsi l'autoroute A 49 a eu un impact majeur sur les services et commerces implantés aux abords de la RN 532 (27 disparitions pour 12 créations) mais non sur ceux aux abords de la RN 92. De même le bilan de l'A 57 (section Cuers - Le Cannet des Maures) ne relève pas d'évolution significative du nombre d'établissements et des aires de chalandise.

Les emprises des autoroutes sont supérieures aux prévisions. Les remboursements induits entraînent une augmentation de la taille des parcelles. Les bilans manquent de recul pour apprécier les gains de productivité liés aux structurations foncières. Pour autant le bilan de l'A 57 met en garde, dans la perspective de la création de nouveaux déchargeurs, contre les risques de spéculation foncière, l'augmentation des prix des terrains agricoles constituant un frein à l'installation de jeunes agriculteurs ou à l'agrandissement d'exploitations existantes. Il souligne la nécessité d'une démarche d'anticipation par les communes concernées afin d'éviter un mitage d'espaces à fort potentiel agricole.

Les bilans des autoroutes A 43, A 430 et A 49 observent, en effet, qu'en l'absence de coordination intercommunale les zones d'activité se sont multipliées aux abords des échangeurs et en façade des autoroutes et présentent une offre foncière surabondante au regard du contexte économique. Les communes, qui se sont endettées pour aménager ces zones, pratiquent « une concurrence sauvage sur fond de guerre des prix et d'exonérations fiscales » pour attirer des entreprises. Le bilan de l'A 49 évaluait qu'au rythme de commercialisation observé sur cinq ans, il faudrait 25 ans dans l'Isère et deux siècles dans la Drôme pour occuper la totalité des ZAC.

Sur divers points, la méthodologie des bilans demanderait à être affinée et les études à être poursuivies au-delà de la période de cinq ans.

SECTION IV- L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

Le renforcement des normes législatives et réglementaires et les exigences accrues de l'opinion publique ont conduit les sociétés concessionnaires à accroître leurs dépenses afin de réduire l'impact des infrastructures autoroutières sur l'environnement : dispositifs visant à préserver la qualité des eaux et des milieux aquatiques le long de l'autoroute (bassins de filtration), mesures anti-bruit (remblais de terre, écrans, protections de façade, nouveaux enrobants sur les surfaces de roulement), passages pour la faune sauvage, traitement paysager des ouvrages et des remblais.

Les travaux des observatoires et les bilans établis en application de l'article 14 de la LOTI et de la circulaire du 15 décembre 1992 font toutefois apparaître qu'en dépit des progrès accomplis l'effet des infrastructures autoroutières sur l'environnement dépasse généralement ce que prévoyait l'étude d'impact présentée lors de l'enquête publique.

En effet, ainsi qu'il a été noté précédemment, cette étude se limite aux conséquences prévisibles directes et à court terme du tracé autoroutier. Elle n'aborde que de façon allusive les effets indirects tels que ceux du remembrement induit par la construction de l'autoroute même si elle reconnaît, comme dans le dossier de l'A 89, que les aménagements fonciers consécutifs à la réalisation de l'infrastructure « peuvent altérer de manière plus forte que l'autoroute elle-même les milieux naturels ». Elle ne traite pas, sauf exception, des emprunts et dépôts corrélés aux travaux autoroutiers qui peuvent pourtant avoir un impact paysager ou écologique fort (extraction de matériaux en roche massive ou dans des sites alluviaux, remblaiement de zones humides ...) mais font l'objet de procédures distinctes.

I - LE CONSTAT DES OBSERVATOIRES ECOLOGIQUES

Les observatoires écologiques mis en place permettent de suivre l'évolution sur une période de plusieurs années d'un territoire qui dépasse l'emprise de l'autoroute et de mesurer ainsi, non seulement les effets directs, mais aussi les effets induits de l'autoroute.

Comme l'observe la synthèse des travaux des cinq observatoires écologiques routiers présentée en février 1990, « l'impact de la construction d'une autoroute dépasse largement les emprises de l'ouvrage et se manifeste de façon multiforme avec un enchaînement complexe d'événements interactifs pour lesquels les effets indirects sont finalement plus importants que les incidences

directes (...). L'ampleur des réactions en chaîne que déclenche la construction d'une autoroute dépend de la sensibilité du milieu ». L'autoroute vient par ailleurs souvent aggraver et accélérer des évolutions liées à la modification des pratiques agricoles, à l'extension des zones d'activités, au développement des autres infrastructures ...

Les milieux humides apparaissent à cet égard les plus sensibles. Les travaux précités ont mis à cet égard en évidence les bouleversements irréversibles subis par la vallée de la Doller en Alsace à la suite de la construction de l'A 36. Le remembrement induit a fait disparaître 41 % du linéaire de haies, 62 % des prairies (contre 18 % en moyenne départementale durant la même période). D'herbagère, la vallée est devenue céréalière. Il en est résulté une diminution de la diversité écologique (disparition d'espèces animales, d'oiseaux notamment), une pollution des nappes phréatiques, qui alimentent plus de 30 % de la population du Haut-Rhin, du fait de l'autoroute, de la modification des pratiques culturales et de la modification du régime des eaux (érosion des rives, crues ...).

En 1990, l'expérience des observatoires a conduit à énoncer des principes à respecter pour l'avenir :

- éviter le compartimentage de l'espace en privilégiant l'aménagement sur place de la voirie existante et le transport intermodal ;

- faire précéder les études actuelles « d'une évaluation d'impact du plan autoroutier et des décisions du CIAT pour tester l'acceptabilité des décisions afin d'anticiper les événements au lieu d'y réagir » ;

- promouvoir une politique intégrée de l'aménagement du territoire afin d'évaluer les conséquences directes et indirectes, les effets cumulatifs, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires du projet ;

- établir une procédure de réception des aménagements, un suivi écologique de leur efficacité et mettre en oeuvre les modifications nécessaires ;

- assurer également l'entretien et la gestion de ces aménagements.

La synthèse des travaux des observatoires établie en 1990 concluait que certains milieux riches et fragiles constituaient de véritables monuments biologiques qui « au même titre que les monuments historiques » devraient être « déclarés tabous de tout aménagement de l'importance d'une liaison autoroutière (...). Ailleurs,

le bilan des observatoires est plus nuancé. S'il fait apparaître les progrès accomplis durant la dernière décennie, par les mesures destinées à atténuer les retombées négatives de l'infrastructure, il incite également à beaucoup de prudence car l'autoroute exerce un effet aggravant par rapport aux facteurs du milieu ».

Cette synthèse soulignait que cet effet échappait au maître d'ouvrage et qu'en conséquence « l'idée que l'on peut régler tous les problèmes (devait) être définitivement écartée ».

II - LES BILANS A POSTERIORI

Les études de bilan établies en application de la circulaire du 15 décembre 1992 corroborent ce constat (annexe 13).

L'insertion dans le paysage est appréciée diversement selon les autoroutes. Les bilans des autoroutes A 43, A 430 et A 49 reconnaissent les efforts des sociétés d'autoroute en ce domaine. Le bilan de l'A 49 regrette l'absence de traitement paysager des équipements annexes.

Cependant, dans tous les cas, l'on observe un impact fort sur les éco-systèmes et une perte de biodiversité. Ces effets dépassent les prévisions des études d'impact.

En effet, les études préalables au stade de l'APS sous-estiment la superficie des emprises faute notamment de prendre en compte la surface des aires annexes (échangeurs, aires de service, de repas) et certains autres impacts¹⁰⁴. Ainsi alors que les études préalables évaluaient à 93 ha de boisement, 14 ha de prés et de roselières et 31 ha de peupleraies, la consommation d'écosystèmes alluviaux dans la Combe de Savoie, ce sont 200 ha de bois et de marais qui ont disparu. De même, dans la vallée de l'Isère, la superficie des emprises a atteint 760 ha contre 465 ha prévus.

- Les mesures mises en oeuvre pour supprimer ou réduire les conséquences dommageables du projet sur l'environnement sont délicates à mettre en oeuvre. Leur efficacité est conditionnée, notamment pour les mesures concernant la faune, non seulement par la qualité des aménagements mais aussi par les précautions prévues avant et pendant la durée du chantier, ainsi que par la gestion des ouvrages et les mesures d'accompagnement. Mais ces dernières conditions sont souvent perdues de vue d'autant que certaines ne

¹⁰⁴ En moyenne, les emprises de l'autoroute y compris les équipements annexes seraient de 11 ha/km selon une note du SETRA de Mai 1995.

relèvent pas de la responsabilité du maître d'ouvrage. Si l'ensemble de ces conditions ne sont pas respectées, les dépenses engagées au titre de ces ouvrages ne produisent pas les effets escomptés. Le bilan des autoroutes A 43-A 430 note ainsi que malgré des aménagements coûteux (1,5 MF), les espèces rares de batraciens dont la préservation avait justifié ces aménagements n'ont pas été retrouvées lors de la campagne d'observation organisée pour l'établissement du bilan environnemental. Dans les Maures, les tortuducs implantés sous l'autoroute A 57 ont été réalisés en méconnaissance de l'éthologie de ces animaux. Les passages pour la grande faune sont mal conçus (A 57) ou voient leur efficacité compromise faute d'avoir garanti la tranquillité de leurs abords (A 43 - A 430).

- Les mesures dites « compensatoires », pour utiles qu'elles soient, ne sont le plus souvent pas à la hauteur des dommages. Ainsi en Combe de Savoie, l'impact de ces mesures est faible au regard des superficies détruites.

- Les effets de l'infrastructure dépassent largement l'emprise autoroutière notamment du fait du remembrement induit. Paradoxalement, l'article L 123-24 du code rural qui définit le remembrement lié à la réalisation de grands ouvrages publics renvoie pour la définition des ouvrages pris en compte à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976. Le remembrement est ainsi assimilé à une mesure compensatoire d'atténuation au titre de la loi sur la protection de la nature alors que sa finalité est exclusivement agricole. Le périmètre du remembrement doit avoir une étendue telle que le prélèvement correspondant à l'emprise de l'ouvrage, « opéré sur tous les propriétaires ne dépasse pas le vingtième de la superficie des terrains qu'il englobe ». Dans la pratique la superficie remembrée atteint jusqu'à 25 à 30 fois celle de l'emprise. Les dossiers des engagements de l'Etat comportent souvent des dispositions quant à la conservation des haies. Pour autant, ainsi qu'il a été déjà relevé, le maître d'ouvrage comme l'Etat sont impuissants à faire respecter ces dispositions. En effet, le maître d'ouvrage ne fait que financer l'opération¹⁰⁵ qui est conduite par une commission communale ou intercommunale. Celle-ci peut comprendre un représentant du maître d'ouvrage et un représentant de l'administration mais ceux-ci n'ont que voix consultative. La direction des route reconnaît que l'incidence des travaux annexes et des remembrements est « un problème important sur lequel l'Equipement, comme l'Environnement ont peu de prise ».

¹⁰⁵ Avec un coût de l'ordre de 800 000 à 1 MF (au plus)/km d'autoroute en 1999 selon la SETRA pour les frais d'études et les travaux connexes hors indemnités.

En principe, le remembrement ne comprend que les parcelles directement ou indirectement nécessaires aux remembrements des propriétés dont la structure est affectée par l'implantation de l'ouvrage public et le maître d'ouvrage ne doit supporter que les seules dépenses qui sont la conséquence de la réalisation et de l'implantation de l'ouvrage. En réalité, les sociétés concessionnaires d'autoroute sont souvent mises à contribution pour financer des dépenses supplémentaires. Cette pratique condamnée à plusieurs reprises par le juge administratif perdure, comme le relève le bilan des autoroutes A 43 - A 430 qui observe que le remembrement a été « l'occasion » de faire financer par le maître d'ouvrage des travaux connexes. Certains dossiers d'enquête publique comme celui de la traversée de la Lozère par l'A 75 présentent au demeurant, dans le cadre du volet d'évaluation économique et sociale, le remembrement comme une « opportunité à saisir » qui accélérera le déclenchement des opérations de remembrement « d'autant que les opérations de remembrement des terres agricoles peuvent être élargies à des opérations plus vastes d'aménagement foncier rural ».

- L'autoroute, selon les cas, déclenche des évolutions (vallée de la Doller) ou accélère des tendances préexistantes (Combe de Savoie, vallée de l'Isère) à l'appauvrissement biologique ou à la disparition des milieux naturels.



Globalement, les travaux des observatoires et les études de bilan mettent en évidence l'absence préjudiciable de politique globale remplaçant l'infrastructure dans une plus large perspective à tous les stades du processus de décision : choix du type d'infrastructure et du tracé, détermination des mesures d'accompagnement nécessaires.

Le manque d'évaluation préalable des plans et programmes a déjà été relevé. C'est pourtant au cours de cette phase que seraient le plus efficacement pris en compte les enjeux d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement. Faute qu'il en ait été ainsi, les réalisations révèlent après coup, et souvent de façon irréversible, toutes leurs faiblesses et leurs inconvénients.

Au stade du projet, la faiblesse ou le manque de coordination entre les divers intervenants dans le cadre des territoires traversés et le défaut de prise en compte des interactions, se révèlent préjudiciables tant du point de vue économique que du point de vue de la préservation de l'environnement. La procédure du 1 % paysage et développement n'apporte qu'une réponse partielle à ces problèmes.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR SUR LE CHAPITRE III

- Donner une portée concrète aux engagements que l'Etat prend à l'issue de l'enquête publique.

- Etablir et publier les bilans prévus par la LOTI et les décrets pris pour son application.

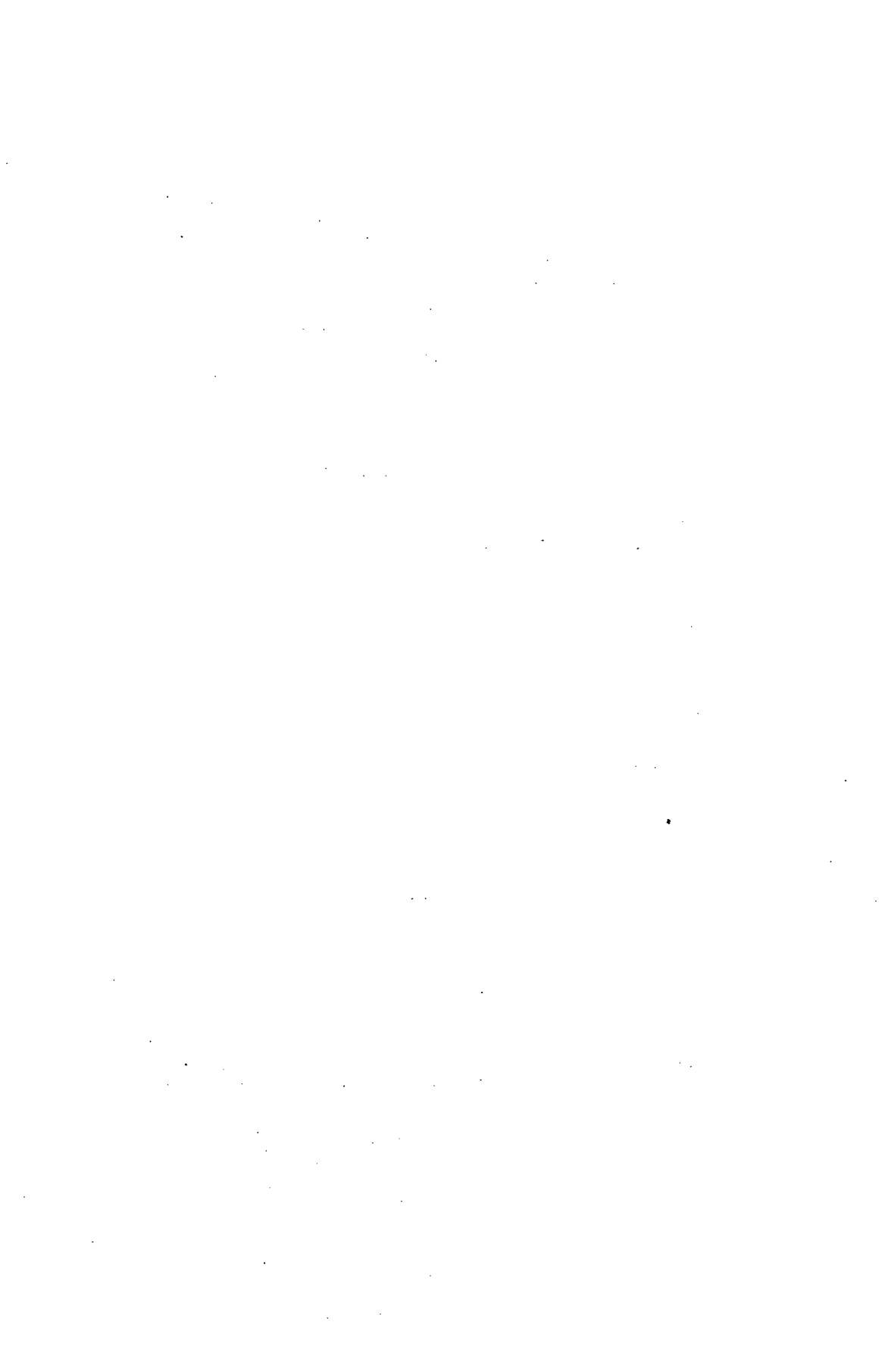
- Prendre les mesures d'accompagnement destinées à réduire les conséquences négatives qu'entraînent les infrastructures autoroutières, en particulier dans le domaine de l'environnement.

- Prendre en compte les enjeux relatifs à la préservation de l'environnement, de manière plus globale et dès le stade de l'étude des plans et programmes ; s'efforcer en particulier, de maîtriser les effets induits en matière d'aménagement foncier et notamment de remembrement.

- Mieux concevoir les aménagements à caractère écologique et assurer le suivi de leur efficacité, de leur entretien et de leur gestion.

CHAPITRE IV

LES DERIVES DU SYSTEME



Le système autoroutier a démontré son aptitude à développer des infrastructures dont la charge financière repose sur l'utilisateur et épargne le contribuable. Mais la solution mise au point, qui présente l'avantage de s'affranchir des contraintes budgétaires, ne va pas sans dangers. Les crédits disponibles pour financer cette partie très importante des investissements du réseau routier national peuvent être alloués sans que soit atteinte ou même recherchée leur meilleure utilisation possible. En outre, les facilités offertes par le recours au péage peuvent rendre le dénouement financier de l'ensemble des opérations d'autant plus aléatoire qu'il est lointain et peut être aisément différé.

Les risques que comportent ces mécanismes se sont accrus au fur et à mesure que l'essentiel du réseau autoroutier se constituait. Le problème n'est plus, en effet, de combler le retard d'équipement de la France mais d'harmoniser de façon rationnelle les infrastructures concédées et le reste du réseau dont le développement, l'exploitation et l'entretien incombent aux collectivités publiques et, au premier chef, à l'Etat.

La Cour constate que les dérives, dont elle a par le passé souligné avec constance la gravité, se sont manifestées depuis lors dans toute leur ampleur :

- les décisions prises en matière d'infrastructures ont dépendu de leur mode de financement ;
- des autoroutes ont été construites sur des liaisons à faible trafic ;
- l'endettement du secteur autoroutier fait courir le risque d'une crise financière qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences sur les finances de l'Etat.

SECTION I - LA DETERMINATION DES CHOIX EN FONCTION DU MODE DE FINANCEMENT

La construction du réseau autoroutier peut être financée soit par l'utilisateur par le biais de la concession, soit par le budget de l'Etat avec des participations des collectivités territoriales. La formule de la concession a souvent été retenue parce qu'elle présentait plus de facilités que le financement d'infrastructures par l'emploi de crédits budgétaires dont la masse s'est réduite. Dès lors, la construction d'autoroutes concédées a pu être choisie alors que d'autres solutions auraient été plus adaptées et moins coûteuses.

I - LE CHOIX ENTRE LE RECOURS A LA CONCESSION ET LE FINANCEMENT SUR CREDITS BUDGETAIRES

Les réseaux autoroutiers concédés et non concédés présentent des différences. Les normes techniques et le niveau d'entretien sont plus élevés sur le réseau concédé, compte tenu des exigences des usagers qui acquittent un péage, que sur le réseau non concédé soumis à des contraintes budgétaires. La recherche d'un meilleur confort de conduite pousse à des tracés plus tendus en tracé en plan et en profil en long. Les systèmes d'information sont plus développés et le réseau concédé dispose de nombreuses aires de service et de repos. En outre, les mesures concernant l'environnement vont souvent au-delà de ce qui se fait sur les autoroutes non concédées. Selon la direction des routes « d'une façon générale, il est incontestable que les dotations tant en investissement qu'en entretien, sont plus contraintes pour les projets financés par l'Etat que pour les projets financés par les sociétés concessionnaires. Ceci conduit pour les projets « Etat » à rester systématiquement dans la partie basse des normes techniques tout en les respectant ». En revanche, les échangeurs sont plus espacés sur le réseau concédé compte tenu des coûts d'implantation et d'exploitation des installations de péage. « On peut également noter que l'autoroute à péage est un monde relativement clos qui ne se prête pas comme l'autoroute hors péage à la logique d'un transfert à l'extérieur de ses emprises d'une partie des services à l'utilisateur dans le cadre, par exemple, des villages étapes ». L'impact des deux types de réseau est donc sensiblement différent en termes d'aménagement du territoire.

La direction des routes indique que les réalisations hors péages telles que le réseau routier breton et l'A 75 pour la traversée du Massif central sont réservées aux axes qui jouent un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire ou de desserte régionale ou qui offrent des possibilités intéressantes d'aménagement sur place des itinéraires existants

Pour ce qui concerne le prolongement non concédé de l'A 77, ce parti a été retenu pour permettre d'intégrer des sections déjà réalisées, et, surtout, d'assurer une meilleure desserte des agglomérations situées dans la vallée de la Loire et bien reliées par la RN 77. Ce sont des raisons analogues qui ont conduit à ne pas concéder l'autoroute A 16 dans sa partie Nord entre Boulogne et la frontière belge, puisque les agglomérations sont situées sur le littoral, et qu'un tracé neuf, nécessairement positionné en retrait de l'itinéraire actuel, aurait moins bien assuré les échanges locaux. Pour l'A 75,

l'objectif était de modérer les coûts de transport pour les échanges des régions desservies, mais aussi pour le transit Nord-Sud, de sorte que l'itinéraire joue pleinement son rôle d'alternative à l'A 7. Pour l'A 20, la solution adoptée a consisté à réaliser la partie Nord sur crédits d'Etat, parce que de nombreux aménagements existaient déjà, et que la voirie existante serait réutilisée pour un coût kilométrique relativement modéré.

Il est, en effet, difficile d'introduire un péage sur un itinéraire existant, même s'il fait l'objet d'aménagements complémentaires importants. Le cas de l'aménagement de la RN 10 Belin-Beliet-St.Géours-de-Marenne est particulièrement significatif. Il s'agissait du seul projet présentant une rentabilité financière, portant sur un axe présentant un flux de transit important et à même d'être réalisé sans adossement. Un concessionnaire avait été désigné au terme d'une mise en publicité européenne. Mais, compte tenu des protestations locales, le gouvernement a finalement décidé de réaliser cet aménagement hors concession.

De même, n'ont pas été concédées, dans le Nord ou en Alsace, certaines liaisons des régions frontalières proches de réseaux gratuits ou des sections assimilées à des contournements d'agglomérations. Ainsi l'A 31 n'est pas concédée au nord de Toul en raison de sa fonction locale affirmée et de la proximité du réseau belge, alors qu'au sud de Toul, la section a essentiellement une fonction d'écoulement du trafic de transit, qui justifie le recours à la concession.

A l'inverse, celle-ci est préférée lorsque l'aménagement sur place est difficile ou lorsque le trafic de longue distance est dominant et se satisfait donc d'un nombre d'échangeurs moins élevé.

Les autoroutes concédées, qui représentent 62 % du trafic de l'ensemble des autoroutes, portent dans leur très large majorité sur des liaisons interurbaines compte tenu des réticences des usagers à accepter des péages urbains. Les autoroutes non concédées sont surtout périurbaines, aux exceptions notables du réseau breton, de l'A 28 Abbeville-Rouen, de l'A 75 Clermont-Ferrand-Beziers, de l'A 20 Vierzon-Brive et de certaines sections du Nord-Pas-de-Calais. En général, les itinéraires sont traités de façon homogène mais il n'en va pas toujours ainsi.

Ainsi, lors de la définition du programme relatif aux deux axes nord-sud du Massif Central, le schéma directeur routier national de 1992 a retenu pour l'A 20 une partie concédée et une partie non concédée. Les contraintes budgétaires ne permettaient pas, en effet,

de financer la totalité de l'A 20 et de l'A 75 sur crédits d'Etat, malgré la priorité accordée à ces deux itinéraires de désenclavement.

Des exceptions au principe d'homogénéité du mode de financement

Le cas de figure d'une courte section concédée, intégrée à une liaison non concédée apparaît le plus souvent lorsque cette section comporte un ouvrage d'art important. Ainsi en est-il des grands franchissements en montagne qui nécessitent des financements élevés (tunnels du Mont-Blanc, du Puymorens ou de Sainte-Marie-aux-Mines). C'est la solution choisie pour le franchissement du Tarn par l'A 75 à Millau par un viaduc dont le coût prévisionnel dépasse 1,5 milliard de francs.

Certains tronçons de liaisons concédées à titre principal ne sont pas concédés. Des projets d'autoroutes ont intégré des aménagements existants lorsque le bilan pour la collectivité était plus avantageux que la réalisation d'une nouvelle infrastructure. Selon les cas, ces investissements antérieurs ont pu être compris dans le domaine concédé. Ainsi l'autoroute A 89 utilisera la déviation de Périgueux, mise en service début 1990, l'A 64 a repris la déviation de Capvern et la voie nouvelle Saint-Martory-Martres, l'A 51 entre Sisteron et La Saulce reprend une grande part de la RN 85 précédemment aménagée, l'A 19 reprend la déviation de Courtenay. A l'inverse, comme l'indique la direction des routes, "dans d'autres cas, correspondant à des aménagements de plus grande importance, les sections déjà aménagées n'ont pas été intégrées au réseau concédé. Ainsi l'A 20 entre l'A 62 et Montauban-Nord, la partie de l'A 64 comprise entre Cazères et Muret n'est pas concédée, car elle est constituée d'un aménagement sur place de la RN 117. Pour les mêmes raisons, la section Bayonne-Briscons n'est pas concédée pas plus que l'A 89 entre Bordeaux et Arveyres ; l'A 85 entre Langeais et l'A 10 à Tours ainsi que nombre de sections urbaines ou périurbaines".

L'hétérogénéité des modes de financement conduit dans une même zone périurbaine à avoir certaines voies rapides payantes et d'autres gratuites, comme par exemple aux abords de Toulouse.

Comme le reconnaît la direction des routes, l'aisance qu'offre la concession conduit à choisir ce régime « lorsque les objectifs poursuivis impliquent un aménagement continu dans des délais rapides incompatibles avec un financement budgétaire ».

II - LES CONTRAINTES BUDGETAIRES

Le réseau autoroutier est à resituer dans le réseau routier national. Au 1er juillet 1998 la longueur du réseau routier national était

de 36 564,6 km ¹⁰⁶. Aux 6 928,5 km d'autoroutes concédées et 2 308,1 km d'autoroutes non concédées s'ajoutaient 1 698 km de LACRA, 4 710 km de GLAT et 21 220 km d'autres routes nationales.

En 1997, les routes nationales « ordinaires » représentaient 48,5 % du trafic¹⁰⁷ sur le réseau national contre 31,8 % pour les autoroutes concédées et 19,7 % pour les autoroutes non concédées.

La direction des routes n'est pas en mesure de communiquer des informations récentes sur la répartition du trafic entre poids lourds et véhicules légers par type de voie. Les dernières données du SETRA sur ce point datent de 1990. A l'époque, les poids lourds représentaient 20 % du trafic sur autoroutes concédées contre 15 % sur autoroutes non concédées et 14 % sur routes nationales. Une part importante du trafic est donc supportée par le réseau national non autoroutier.

A l'extension rapide du réseau autoroutier, financé pour l'essentiel sur les recettes des péages, correspond sur une longue période une diminution des crédits du budget de l'Etat affectés au réseau routier national non concédé.

A. - LA SECTION « ROUTES » DU BUDGET DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Sur le budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement, les dépenses d'investissements routiers sont imputées sur les chapitres 53-43 (voirie nationale, investissements) et 63-42 (routes-participations).

Le chapitre 53-43 finance pour l'essentiel des dépenses de développement du réseau national : études autoroutières en amont de la déclaration d'utilité publique, opérations à maîtrise d'ouvrage d'Etat menées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, opérations du programme général, réalisation de voiries de villes nouvelles de province. Mais ce chapitre concourt aussi à financer des dépenses de réhabilitation et de renforcement des chaussées. Les crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) sur ce chapitre, principal outil d'intervention de la direction des routes, ont baissé de 25,5 % pour les autorisations de programme (AP) de 1996 à 1997 et de 11 % pour les

¹⁰⁶ 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 1er Janvier 1998.

¹⁰⁷ Calculé en millions de véhicules/km.

crédits de paiement (CP). Sur la période 1994-1997, les CP du chapitre 57-43 ont diminué de 15,14 %, les AP de 47,15 %.

Le chapitre 63-42 finance les subventions d'investissements pour des opérations à maîtrise d'ouvrage locale liées à l'aménagement du réseau national.

Globalement, dans les LFI, les moyens d'engagement consacrés aux investissements routiers sur la section « routes » du budget du ministère sont inférieurs en 1997 de 47,13 % à ceux de 1993. Cette évolution se poursuit en 1998 et 1999. En 1999, l'enveloppe du programme d'investissements routiers est ainsi en diminution de 12,2 % en CP et de 10,7 % en AP par rapport à 1998. Toutefois il convient d'observer que le budget initial des routes ne représente plus qu'une part minoritaire des engagements et des crédits de paiement, qui sont complétés par les ressources en provenance des fonds de concours et des comptes d'affectation spéciale.

B. - LES FONDS DE CONCOURS

Les fonds de concours (6 441,56 MF en AP, 6 466,75 MF en dépenses ordinaires et CP en 1997) représentent désormais 43,7 % des crédits disponibles du budget général des routes. Sur le seul chapitre 53-43, ils se montent en 1997 à 6 362 MF ainsi répartis.

	en MF	en %
Participation des collectivités territoriales à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau	6 066	95,3
Soutien financier accordé par l'Union européenne à la réalisation d'infrastructures	224	3,5
Participations diverses à l'aménagement de la voirie des villes nouvelles	20	0,4
Participation des régions au contrat interrégional du bassin parisien	52	0,8
TOTAL	6 362	100

C. - LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Au budget du ministère de l'équipement s'ajoutent le chapitre 05 du compte d'affectation spéciale, fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) et le chapitre 01 (transports terrestres-investissements sur le réseau routier national) du compte

d'affectation spéciale du fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN).

Le FARIF, créé par la loi de finances rectificative pour 1989 et alimenté par le produit d'une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux d'une surface supérieure à 100 m² en Ile-de-France, dont l'assiette a été élargie par la loi de finances pour 1999 aux locaux commerciaux de plus de 2 500 m² et aux entrepôts de plus de 5 000 m², a vocation à résoudre les problèmes spécifiques liés à la concentration urbaine en Ile-de-France. De 1990 à 1998, près de 12,8 milliards de francs ont été engagés sur le FARIF dont 38 % pour les transports. Le FARIF a notamment financé la poursuite des travaux de l'A 86 pour 437 MF en 1996 et 466 MF en 1997. Les investissements routiers sont l'une des trois priorités du FARIF pour 1999, avec une augmentation de 24,5 % des crédits prévus dans le but d'accélérer la réalisation des opérations incluses dans le contrat de plan Etat-régions et de poursuivre le financement de l'échangeur A 86/A 14 à Nanterre.

Le FITTVN a été créé par l'article 47 de la loi de finances pour 1995, afin « d'amplifier l'effort d'investissement, de réaliser des péréquations entre modes et de maintenir des liaisons nécessaires dans l'intérêt de l'aménagement du territoire ». La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 fait également mention de la création du FITTVN conçu comme un outil au service d'une « d'une politique rigoureuse et volontaire d'aménagement du territoire »¹⁰⁸ dans une perspective intermodale. Ce compte d'affectation spéciale est alimenté par deux taxes, l'une sur les ouvrages hydroélectriques concédés, la seconde sur les autoroutes concédées, dont le taux a été porté de deux à quatre centimes par kilomètre parcouru, par l'article 44 de la loi de finances pour 1996. A ces taxes, s'ajoutent des participations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les ressources du FITTVN ont plusieurs utilisations : les investissements routiers particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficile ; les investissements inscrits au schéma directeur national des voies navigables ; les subventions d'investissement pour le réseau ferroviaire à grande vitesse, les transports ferroviaires régionaux, le transport combiné ainsi que les dépenses d'études et de frais de gestion correspondantes en particulier dans les zones d'accès difficiles.

¹⁰⁸ Déclaration de politique générale du Premier ministre devant le Parlement le 8 Avril 1993.

Les crédits ouverts en LFI pour le FITTVN se sont élevés à 2 milliards de francs en 1995, 3,05 milliards de francs en 1996 et 3,1 milliards de francs en 1997. Compte tenu des reports, les crédits utilisables se sont élevés à 4,6 milliards de francs en 1997 contre 3,7 milliards de francs en 1996.

La répartition des dépenses en parts relatives a évolué en faveur du chapitre 01 (secteur routier) au détriment des chapitres 02 (voies navigables) et 03 (transport ferroviaire et combiné). De 1995 à 1997, la part du secteur routier est passée de 20,9 % à 46,13 %, celle des voies navigables de 27,1 % à 10,36 % et celle des transports ferroviaire et combiné de 52 % à 43,5 %, ce qui ne va pas dans le sens des intentions du législateur.

Sur les 2 milliards de francs de crédits ouverts en LFI en 1995, un montant de 993 MF a correspondu, contrairement à l'esprit de la loi, au financement de dépenses supportées en 1994 sur le budget général dont 650 MF sur le budget de la direction des routes (chapitres 53-43 « voirie nationale investissements »). De même, en 1996 le FITTVN (3,05 milliards de francs de crédits ouverts) a financé pour 1 550 MF la poursuite d'opérations de désenclavement du Massif central notamment sur les autoroutes A 75 Clermont-Ferrand-Béziers, A 20 Vierzon-Brive et les routes RN 7 (Cosne-sur-Loire-Balbigny), RN 88 (Toulouse-Lyon) et la route Centre Europe Atlantique. En 1997, la Cour a constaté à nouveau que les ressources du FITTVN avaient été largement consacrées au financement d'opérations relevant antérieurement du budget général : poursuite des opérations sur les autoroutes A 75 Clermont-Ferrand-Béziers (712 MF prévus - 656 MF d'AP affectées fin 1997) et A 20 Vierzon-Brive-la-Gaillarde (470,3 MF prévus) et sur les routes RN 7 Cosne-sur-Loire-Balbigny (131 MF prévus, 139,8 MF affectés), RN 88 Toulouse-Lyon (55 MF prévus, 44,7 MF affectés), la route Centre-Europe-Atlantique Saintes-Limoges-Guéret-Montluçon-Paray le Monial-Mâcon (97 MF prévus - 96,6 MF affectés), la RN 122 Rouziers-Saint-Mamet (40 MF affectés). Certaines opérations routières ont d'ailleurs été financées en 1997 en partie sur le FITTVN et en partie sur le budget général au chapitre 53-43 article 20 (investissements sur le réseau routier national) comme par exemple l'aménagement de l'A 20, de l'A 75, de la RN 9, de la RN 7 et de la RN 20.

D. - L'EVOLUTION GLOBALE DES CREDITS

Au total les crédits d'investissement disponibles pour la construction du réseau national sur la section route du budget de l'Etat sont en baisse de 27,9 % en crédits de paiement sur la période 1993-1997.

**Crédits disponibles pour la construction du réseau national
Budget de l'Etat**

en MF (arrondis)

	Chapitre 53-43		Chapitre 63-42	
	AP	CP	AP	CP
1993				
Crédits ouverts en LFI				78
Crédits disponibles	14 641	16 088	108	66
1994				
Crédits ouverts en LFI	6 418	4 934	65	176
Crédits disponibles	13 580	13 196	330	102
1995				
Crédits ouverts en LFI	5 186	4 281	136	226
Crédits disponibles	1 055	10 603	201	150
1996				
Crédits ouverts en LFI	4 553	4 705	210	381
Crédits disponibles	10 622	11 565	267	188
1997				
Crédits ouverts en LFI	3 392	4 187	115	272
Crédits disponibles	9 757	11 375	117	
1998				
Crédits ouverts en LFI	3 054	4 231	-	-
Crédits disponibles				164
1999				
Crédits ouverts en LFI	2 765	3 760	135	-

AP = Autorisations de programme

CP = Crédits de paiement

Cette baisse se poursuit en 1999 : En LFI, les moyens d'engagement pour le développement du réseau routier national diminuent de 10,5 % et les crédits en provenance des comptes spéciaux du Trésor de 9 %.

Les opérations d'investissement de l'Etat s'insèrent principalement dans le volet routier des contrats de plan Etat-régions (CPER) du XIème plan qui s'élève à 65,8 milliards de francs (valeur 1994) dont 27,4 milliards de francs de la part de l'Etat, 22,8 milliards de francs provenant des régions et 15,1 milliards de francs d'autres financements. S'y ajoute un contrat propre au bassin parisien engageant pour 409 MF l'Etat, la région d'Île-de-France et les sept régions périphériques et visant à favoriser dans le domaine routier l'aménagement des grandes voies d'évitement d'Île-de-France. Les contrats de plan Etat-régions sont par ailleurs complétés par des programmes d'accélération qui portent, pour l'essentiel, sur l'aménagement de quatre itinéraires inter régionaux : la « route des

estuaires » (autoroute A 84 entre Caen, Rennes et Nantes) ; la route Centre-Europe-Atlantique entre La Rochelle et l'autoroute A 6 Mâcon-Chalon via Montluçon, Limoges et Angoulême ; la RN 88 entre Toulouse et Lyon ; les accès aux percées alpines par les RN 202 et 204.

Le décalage entre l'affectation des autorisations de programme et les délégations de crédits de paiement ainsi que le gel des contrats de plan Etat-régions décidé en 1997 ont compromis l'exécution de ces contrats. La Cour a ainsi constaté dans son rapport public de 1998 que « les taux d'exécution des CPER accusent des retards qui tiennent en grande partie à l'insuffisance des moyens financiers mis en place chaque année par l'Etat ». Le taux d'exécution par l'Etat des contrats de plan Etat-régions pour leur volet routier s'élevait au terme fixé initialement pour ces contrats (fin 1998) à 70,2 % en moyenne et à 73 % pour les programmes « d'accélération ». En 1996 le gouvernement a décidé, de façon unilatérale, de repousser la date d'échéance au 31 décembre 1999. Cette mesure a été confirmée par le CIADT du 15 décembre 1997 ¹⁰⁹.

Globalement, l'ensemble des moyens consacrés au réseau routier national non concédé (investissement et entretien compris) n'a augmenté de 1989 à 1997 que de 10,8 % en francs courants, variant de 14,3 à 15,2 milliards de francs, cependant que les moyens consacrés aux autoroutes concédés passaient de 11,5 à 23 milliards de francs.

Ainsi, la majeure partie des investissements du réseau routier national est désormais financée par l'emprunt grâce au système des concessions d'autoroutes soit 62,8 % en 1997 contre 45,4 % en 1988 et 31,6 % en 1973. Le budget de l'Etat n'en représente plus que 20,1 % contre 56 % en 1973.

Sur ce point la France se différencie des autres pays d'Europe qui financent majoritairement leurs investissements routiers sur crédits budgétaires même si depuis quelques années un recours accru à la concession est observé dans plusieurs pays (voir annexe 1 et p. VI du cahier couleur).

¹⁰⁹ Voir rapport public 1998 p. 146 et 147.

III - LES BIAIS INTRODUICTS PAR LE MODE DE FINANCEMENT

La Cour avait déjà relevé dans son rapport public sur la politique routière et autoroutière (1992) que « l'économie de la route, qui échappe au jeu normal du marché, est une économie largement administrée. En l'absence de mécanismes administratifs efficaces et rigoureux, le mode de financement - budget de l'Etat, concours des collectivités locales, emprunts des concessionnaires - devient déterminant dans la décision de construire comme dans le parti d'aménagement, les caractéristiques techniques, l'échéancier des travaux ».

S'il est vrai que le réaménagement du réseau existant se heurte fréquemment à des contraintes plus fortes que l'implantation d'une infrastructure "en site propre" du fait notamment du voisinage immédiat de zones bâties, les facilités de financement par les péages ont parfois conduit à privilégier la construction de liaisons autoroutières concédées au lieu et place d'aménagements routiers qui seraient souvent tout à la fois mieux adaptés à la desserte du territoire et moins coûteux¹¹⁰ comme le montrent les exemples ci-après.

Le dossier d'APS de l'A 51 (section médiane Col du Fau - La Saulce) indique que « les solutions routières s'avèrent moins onéreuses que les solutions autoroutières mais qu'elles sollicitent beaucoup plus les financements publics. Le recours à la concession, qui permet la réalisation de l'opération par des emprunts gagés sur les futures recettes de péages apparaît la seule solution réaliste pour financer rapidement la liaison Grenoble - Sisteron. Les solutions routières bien qu'intéressantes ne pourraient, en tout état de cause, et pour des difficultés d'ordre financier, être réalisées que dans des délais très longs, incompatibles avec la fonction première de délestage de la vallée du Rhône qui leur est allouée ».

¹¹⁰ Selon les indications communiquées par la direction des routes, la différence de coût entre l'aménagement à 2 x 2 voies d'une route existante et la construction d'une autoroute en site propre serait généralement inférieur à 20 % et le plus souvent de l'ordre de 10 à 15 %.

Présentation des différentes solutions envisagées par le dossier d'APS

	Longueur (km)	Coût (en MF 1992)	Trafic 2010 en véh. (dont report de la vallée du Rhône)	Taux de rentabilité économique immédiate en 1990
Aménagement de la RN 75 :				
- par le Col de Faye	122,4	7 890	27 000 (14 300)	18,3 %
- par la vallée du Buech	122,2	8 110	28 000 (14 800)	18,1 %
Autoroute :				
- par le Col de la Croix Haute	118,5	9 865	24 000 (11 200)	14,5 %
- par l'est de Gap	146,5	10 570 ¹¹¹	21 000 (7 300)	8,6 %

Le projet retenu à l'issue de l'avant-projet sommaire pour des raisons d'aménagement du territoire est le tracé autoroutier par l'est de Gap. Comme l'indique le tableau ci-dessus, ce parti retenu est le plus coûteux. En effet, ce projet exigerait, compte tenu de la topographie, la construction d'une centaine d'ouvrages dont 25 ouvrages « non courants » (22 viaducs et trois tunnels), le viaduc de l'Ebron (1,8 km) étant qualifié d'« ouvrage tout-à-fait exceptionnel ». Qui plus est, ce tracé se heurte comme on l'a vu à des difficultés géologiques. En outre, ce tracé est le moins adapté à l'objectif poursuivi, à savoir délester le trafic de l'axe A6 - A7, saturé à l'horizon 2010 selon les prévisions de la direction des routes qui prévoit une augmentation de 50 % du trafic en période estivale. Le dossier d'enquête, cité par le rapport sur la politique française des transports terrestres dans les Alpes, estime de même que l'A 51, ne devrait avoir qu'un impact mineur sur les trafics et le délestage de la vallée du Rhône (- 5 % et - 3 %).

Le dossier soumis à enquête publique pour l'autoroute A 89 compare les options d'aménagement routier sur place et d'autoroute concédée en tracé neuf et retient parmi les avantages de la solution autoroutière le mode de financement. Pour la section Arveyres - Saint-Julien-Puy-Lavèze, l'aménagement sur place qui réutiliserait 31 % du linéaire aurait un coût de 12 980 MF (valeur 1993) contre 13 700 MF pour l'autoroute concédée. L'option choisie est la solution

¹¹¹ Coût estimatif ramené à 9 590 MF 1996 selon les évaluations du Conseil général des Ponts et Chaussées - La politique française des transports terrestres dans les Alpes - Mars 1998.

autoroutière, en raison des nuisances visuelles et sonores du réaménagement routier, et, argument semble-t-il déterminant, du mode de financement : « compte tenu du rythme actuel de financement, il est à craindre que les travaux ne s'étalent sur une longue durée (20 à 30 ans) et qu'ils ne monopolisent les ressources financières disponibles au détriment de tous les autres programmes dont les régions concernées ont besoin ». Pour la section Saint Julien Puy-Lavèze-A 71, le tracé autoroutier par Combronde a été retenu à la demande du ministère de l'équipement, de préférence au réaménagement de la RN 89 qui pose des problèmes de viabilité hivernale en raison de son altitude, traverse de nombreux villages qu'il aurait fallu contourner et se situe en plein périmètre du parc naturel régional des volcans. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait mis en cause l'utilité même d'une liaison autoroutière et fait part de son inquiétude quant à un aménagement ultérieur très coûteux à 2 x 2 voies de la RN 89 qui avait été promis antérieurement aux élus. Par arbitrage du Premier ministre, le Gouvernement s'est engagé à limiter strictement les aménagements de la RN 89 et à prendre des mesures de limitation du trafic de poids lourds sur cette nationale.

De même le rapport de la mission d'enquête sur la SFTRF déjà cité relève à propos de l'autoroute A 43 de la vallée de la Maurienne « qu'il n'y a pas eu d'études approfondies quant au choix entre autoroute à péage et aménagements sur place de la route existante, probablement moins coûteux. L'absence d'études sérieuses sur le réaménagement de la N 6, qui aurait été vraisemblablement moins coûteux, suggère que la décision du tout autoroute s'explique avant tout par les modalités de financement (péage). En cela, le cas de l'A 43 est emblématique des anomalies du système autoroutier français ».

La logique du financement prévaut ainsi sur la rationalité économique et financière. Le schéma directeur routier national de 1992 motive d'ailleurs expressément l'augmentation de la part autoroutière concédée du programme d'investissement portée à 904 kilomètres par le souci de « s'affranchir » de la contrainte budgétaire : « Les retards accumulés dans la modernisation du réseau et les perspectives budgétaires ne permettaient pas d'escompter la réalisation du schéma directeur de février 1986 dans des délais compatibles avec les objectifs (actuels) de désenclavement, d'efficacité économique et d'ouverture européenne ».

La direction des routes reconnaît que « le système actuel très cloisonné, soumis à des restrictions budgétaires, privilégie de plus en plus l'autoroute concédée, en éloignant ainsi les investissements de

l'optimum économique, social et environnemental ». De fait, « le choix du mode d'investissement des infrastructures routières reste aujourd'hui largement déterminé par la disponibilité de la ressource, compte tenu des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur l'Etat et sur les collectivités locales. C'est essentiellement l'emprunt, gagé sur les recettes des concessions des sections autoroutières anciennes, le cas échéant prolongées, qui permet de réaliser les nouvelles autoroutes (c'est le mécanisme de l'adossement). Pour la plupart des acteurs, réaliser une autoroute en la concédant est apparu ces dernières années plus facile et plus rapide, même si des partis d'aménagement plus modestes sur tracé neuf ou des aménagements sur place de routes nationales correspondaient parfois mieux à la fonction de l'infrastructure et au trafic supporté. Ce biais explique que les investissements aient pu dans certains cas être déterminés par leur mode de financement plus que par l'appréciation de l'optimum collectif. Cela pouvait aboutir à ce que certaines sections autoroutières soient réalisées par le secteur concédé alors que leur faible rentabilité socio-économique ne les aurait pas placées en priorité parmi les projets à financer sur la ressource budgétaire ».

Lors de la présentation du budget 1998 au Sénat, le ministre de l'équipement, des transports et du logement a reconnu « une dérive vers la logique du tout concédé ».

Les biais introduits par le mode de financement ne concernent d'ailleurs pas que les choix d'aménagement au sein du mode routier mais pèsent sur les choix entre modes rendant d'autant plus difficile la mise en œuvre de la politique globale des transports prévue par les textes. L'étude intermodale précitée sur le corridor sud observe ainsi, outre les caractéristiques différentes des solutions envisagées, qu'à la différence des projets ferroviaires, l'autoroute aurait un financement assuré par les péages.

SECTION II - LA CONSTRUCTION D'AUTOROUTES SUR DES LIAISONS A FAIBLE TRAFIC

Les premières autoroutes interurbaines, ont concerné tout naturellement l'axe le plus fréquenté, Lille-Paris-Lyon-Marseille, qui présentait, de surcroît, peu de difficultés techniques. La deuxième vague de construction dans les années 70 a porté, dans un souci d'équilibre du territoire, sur des radiales de moindre trafic. La mise en oeuvre de cette deuxième phase a rencontré des difficultés financières du fait d'une surestimation des taux de croissance du trafic. L'Etat avait, comme on l'a vu, souhaité faire appel à des sociétés purement privées afin d'accélérer la mise en oeuvre du schéma autoroutier. Sur les quatre sociétés constituées à l'époque¹¹², trois ont fait faillite et ont dû être reprises par les SEMCA. Seule COFIROUTE a réussi à se maintenir grâce à une politique prudente, fondée sur la construction de tronçons supplémentaires seulement lorsque le trafic le justifiait et des « standards » de construction moins coûteux que ceux des SEMCA dans un contexte favorable (autoroutes de plaine non concurrencées par des routes à 2 x 2 voies et profitant du développement du trafic lié à la mise en oeuvre du plan routier breton). Malgré tout, la société n'a dégagé des profits qu'à partir de 1986 soit 17 ans après sa création.

En revanche, les SEMCA ne sont pas soumises aux exigences de rentabilité financière des investissements.

Des concessions ont été accordées pour construire et exploiter des sections d'autoroutes dont la rentabilité s'amointrissait au fur et à mesure que la réalisation du programme autoroutier s'accomplissait et s'accélérait. Les autorités de tutelle qui n'ont pas contenu cette dérive se trouvent désormais contraintes de réviser leur attitude car la jurisprudence administrative et le droit européen ont évolué.

I.- L'EXTENSION DES CONCESSIONS A DES SECTIONS DE MOINS EN MOINS RENTABLES

La facilité du mode de financement par les péages et le recours à l'adossement ont conduit au cours des dernières années à multiplier les engagements de sections autoroutières sur des liaisons à faible trafic, souvent situées dans des zones au relief accidenté, et présentant donc des coûts de construction de plus en plus élevés.

¹¹² APEL, AREA, ACOBA, COFIROUTE (Autoroute Paris-Est-Lorraine).

A plusieurs reprises, la Cour a souligné les risques d'une tendance à l'accroissement continu du réseau autoroutier. Dans son rapport public de 1986¹¹³, elle s'était inquiétée de l'extension des concessions à des sections de moins en moins rentables et avait repris l'analyse d'un rapport présenté en 1982 à la demande des ministres des transports et de l'économie et des finances qui soulignait que « l'option autoroutière constitu(ait) le plus souvent un surinvestissement très éloigné de l'optimum économique ». Ces observations étaient à nouveau mentionnées au rapport public de 1990¹¹⁴ qui relevait que les chiffres de trafic prévisionnels ne suffisaient pas à garantir une rentabilité suffisante des futures sections inscrites au schéma directeur. « Le taux de rentabilité immédiate correspondant au bénéfice d'exploitation de la première année, hors charges financières, amortissement et frais de réparation, rapporté au coût total de l'investissement (était) négatif ou nul pour cinq des trente-deux projets retenus, égal ou inférieur à 1 % pour treize projets et n'excéd(ait) jamais 3,6 %. Le taux de rentabilité interne, correspondant au taux d'intérêt réel qui permettrait d'assurer le financement du projet sur une durée de trente-cinq ans sans déséquilibrer des comptes, n'excéd(ait) en aucun cas 3,5 %. Pour vingt-deux projets, il (était) même compris entre 0 et - 10 % ». Le rapport public de 1992 relevait que la pratique de l'adossement et la prolongation des concessions permettaient de financer des sections nouvelles quelle qu'en soit la rentabilité.

La rentabilité financière d'une autoroute à péage varie avec le coût de construction, la durée de la concession, le trafic à l'ouverture et l'évolution ultérieure de celui-ci. Des seuils d'équilibre ont été estimés au regard du trafic à la mise en service ou peu après.

En 1990, la Cour avait constaté « la difficulté de disposer de seuils incontestés pour caractériser les différents seuils de rentabilité d'un investissement ». Néanmoins il était alors généralement admis qu'un trafic de 1 500 véhicules/jour était nécessaire pour couvrir les seuls frais de péage, que 4 500 à 5 000 véhicules/jours permettaient d'équilibrer les frais d'exploitation et 15 000 à 20 000 véhicules/jour la totalité des frais y compris le remboursement des emprunts.

La direction des routes souligne que les niveaux de trafic nécessaires à l'équilibre des frais dépendent de facteurs très variables d'une section à l'autre et, en particulier, du coût de construction, du niveau de péage, du niveau et du mode de perception du péage

¹¹³ pages 27 à 36.

¹¹⁴ Tome I, pages 221 à 237.

(ouvert ou fermé). En prenant pour tous ces facteurs des données moyennes, on obtient des seuils théoriques actualisés qui ne peuvent cependant être appliqués en l'état au calcul de rentabilité d'une section autoroutière donnée.

Ces seuils reposent sur les données suivantes :

- Le montant des frais de péage et d'exploitation (personnel, entretien, maintenance, signalisation, service hivernal) varie notablement entre les sociétés (de 550 000 F à plus d'un million de francs au kilomètre), en fonction en particulier du mode de perception du péage, des contraintes d'exploitation (contraintes climatiques, type et niveau de trafic ...). Sur les autoroutes des six principales SEMCA (87 % de la totalité du réseau autoroutier concédé) les frais d'exploitation se sont élevés à 4,2 milliards de francs pour 5 820 km, soit en moyenne 725 000 F par km. Les frais de perception du péage représentent en moyenne environ 43 % de ces frais d'exploitation.

- Les tarifs au kilomètre varient dans des proportions importantes suivant les sociétés (de 37 à 58 centimes au kilomètre pour les véhicules légers), suivant le type de véhicule et suivant les abonnements consentis. Le tarif kilométrique moyen global retenu pour les calculs est de 42 centimes par kilomètre pour les VL et 94 pour les PL en 1997.

- Les coûts de construction varient suivant la typologie des autoroutes d'environ 35 MF au kilomètre en rase campagne à plus de 600 MF au kilomètre pour une autoroute urbaine en Ile-de-France. Le coût de construction retenu pour le calcul est de 40 MF TTC au kilomètre.

Les seuils d'équilibre calculés sur ces valeurs moyennes, pour les SEMCA, correspondent à des trafics, en véhicules/jour, de 1 700 pour couvrir les frais de péage, 3 800 pour couvrir les frais d'exploitation et environ 20 000 (avec 20 % de poids lourds) pour équilibrer la totalité des frais y compris le remboursement des emprunts.

Les trafics doivent être appréciés au regard de ces seuils trois ans après la mise en service.

Ces seuils ne prennent pas en compte la contrainte de rentabilité des capitaux propres investis, qui s'impose aux sociétés concessionnaires d'autoroutes à capitaux privés. Ils ont été calculés à partir de coûts moyens correspondants à des sections déjà en service. La direction des routes fait valoir qu'à l'heure actuelle, des efforts importants de productivité sont réalisés sur les nouvelles

sections et escompte que ceux-ci vont permettre de réduire les frais d'exploitation et d'abaisser les seuils d'équilibre.

Au vu de ces seuils, et nonobstant les différences de coûts de construction et d'exploitation, il apparaît en première approximation que la majeure partie des sections mises en service entre 1974 et 1994 couvraient uniquement leurs frais d'exploitation en 1995 (voir annexe 8). Seules les autoroutes A 54 Arles-Nîmes, A 10 Poitiers-Bordeaux, A 61 Toulouse-Narbonne, A 52 Chateauneuf-Pas-de-Trets, A 48 Coiranne-Grenoble, A 43 Lyon-Chambéry et A 8 Aix-Fréjus dépassaient les 20 000 véhicules/jour.

La direction des routes objecte que « les sections ouvertes aujourd'hui connaissent des trafics à la mise en service comparables, voire supérieurs, à ce qu'ont connu les sections anciennes », comme l'autoroute A 1 qui avait un trafic de 6 500 véhicules/jour à son ouverture complète en 1965, et que la moyenne des trafics l'année suivant la mise en service des liaisons concédées est même en légère progression.

Trafic un an après la mise en service

Autoroutes ouvertes de	1975 à 1979 :	7 520 véh./jour
Autoroutes ouvertes de	1980 à 1984 :	7 200/véh./jour
Autoroutes ouvertes de	1985 à 1999 :	8 234 véh./jour
Autoroutes ouvertes de	1990 à 1994 :	9 153/véh./jour.

Pour autant, comme le souligne la direction de la prévision, le taux de croissance du trafic pèse bien plus que le trafic à l'ouverture. Dès lors « l'argument souvent avancé selon lequel les nouvelles autoroutes auraient un trafic à l'ouverture semblable à celui des autoroutes anciennes ne doit pas masquer la forte dégradation de la rentabilité des sections nouvelles par rapport aux sections anciennes. A cause du ralentissement de la croissance du trafic le seuil de trafic à partir duquel une autoroute nouvelle est capable de couvrir son coût a plus que doublé en 30 ans ». Selon les estimations de la direction de la prévision, qui diffèrent légèrement de celles de la direction des routes du fait des méthodologies employées, « pour un coût moyen TTC de construction de 40 MF/km (en francs 1998) avec la croissance du trafic des années 1970 (5,2 % par an en moyenne), une autoroute nouvelle s'autofinçait dès lors que son trafic à l'ouverture dépassait 8 000 véhicules par jour ; avec la croissance des années 1980 (3,3 %), ce taux de rentabilité passe à 12 000 véhicules par jour ; les prévisions pour la période à venir dépasse aujourd'hui 16 000 véhicules par jour ».

En dépit de cela, le gouvernement a décidé en 1993, ainsi qu'il a été relevé précédemment, d'accélérer la mise en oeuvre du schéma directeur routier arrêté en 1992.

II - UNE TENDANCE AGGRAVEE PAR L'ACCELERATION DU PROGRAMME AUTOROUTIER

L'achèvement de l'engagement du programme autoroutier d'ici 2003 conduirait à lancer en moyenne 260 km par an alors que la moyenne annuelle entre 1980 et 1993 a été de l'ordre de 185 km. Lesancements effectués de 1994 à 1997 correspondent à un rythme annuel encore supérieur, voisin de 330 km, lorsque sont incluses les liaisons ne figurant pas au schéma directeur (A 404 antenne d'Oyonnax 13 km, A 680 antenne de Verfurie 9 km, A 707 antenne de Lussat 7 km, A 63 Belin Beliet-Saint Geours, mise aux normes autoroutières de la RN 10 90 km).

Cette accélération desancements ne correspond pas à celle de croissance des trafics. Au contraire, cette dernière s'était fortement ralentie à partir de 1986 comme l'indique le tableau de l'annexe 8-IV qui met en évidence une croissance nulle à réseau stable en 1996 suivie d'une reprise en 1997 (+ 3,5 %).

La direction des routes observe que l'examen des chroniques d'évolution des trafics montre que ceux-ci connaissent des fluctuations conjoncturelles, à la hausse comme à la baisse, et que ces fluctuations sont très liées à celles de l'économie et à moindre degré à celles du prix des carburants et des péages. De son côté, la direction de la prévision estime ces élasticités comme suit : quand le revenu des ménages s'accroît de 1 %, le trafic sur autoroute augmente de 0,75 %. Une hausse de 1 % des prix des carburants entraîne une baisse de 0,28 % du trafic sur autoroutes concédées. A contrario, une augmentation du parc automobile de 1 % entraîne un surcroît de trafic de 1,91 % sur autoroutes concédées.

Pour autant, lors de la séance du CIES du 15 juillet 1997, la direction du Trésor relevait que la stagnation du trafic observée en 1996 n'était pas seulement due à la conjoncture économique mais « témoign(ait) aussi d'effets beaucoup plus structurels dont il importe de tirer les conséquences pour les investissements futurs » parmi lesquels « le niveau déjà élevé de développement du réseau ». « A moyen et long terme, il ne faut pas attendre de la reprise une croissance forte des trafics ». Les perspectives de croissance économique à long terme seraient, en outre, selon la direction de la prévision, moins favorables que celles retenues par le Commissariat

général au plan, compte tenu notamment des évolutions démographiques. De surcroît, le parc automobile qui a connu une augmentation très forte entre 1950 et 1990 voit sa courbe de croissance s'infléchir et devrait évoluer vers une stabilisation.

La direction de la prévision s'inquiète des perspectives de trafic particulièrement faibles de certaines sections (moins de 7 000 véhicules par jour en l'an 2000 sur la section Oulmes - A 10 de l'A 83, sur l'A 85 entre Tours et Vierzon, sur l'A 28 entre Rouen et Alençon, sur l'A 89 entre Bordeaux et Clermont-Ferrand, sur l'A 87 entre Angers et la Roche-sur-Yon). Elle observe que ces trafics représentent moins du tiers de la capacité d'une route nationale interurbaine classique et moins de 15 % de celle d'une autoroute à 2 x 2 voies. « Le rythme de réalisation du schéma directeur routier national est excessif Les études socio-économiques s'accordent à considérer que beaucoup de dates de mises en service prévues sont trop précoces. En effet, beaucoup de ces nouvelles sections d'autoroutes ne sont rentables ni pour la concession privée, ni pour la collectivité. Il en résulte que le report des mises en service des liaisons concernées serait source de gains à la fois pour la collectivité et pour le concessionnaire ».

Les tableaux en annexe 14, établis par la direction des routes, font apparaître qu'aucune des opérations nouvelles lancées par le FDES-CIES entre 1990 et 1997 n'équilibre la totalité de ses frais si l'on se réfère aux seuils indicatifs de rentabilité indiqués précédemment. L'A 89 ne couvrira pas même ses frais d'exploitation.

Dans plusieurs cas, les projets autoroutiers semblent répondre, comme le souligne la direction de la prévision, plus à des préoccupations de maillage géométrique qu'à une rationalité économique et sociale. Les dernières autoroutes interurbaines décidées et les projets à l'étude portent, en effet, sauf exception, sur des liaisons à faible trafic et requièrent parfois des travaux particulièrement coûteux du fait des reliefs traversés comme l'A 51 dont le tronçon central nécessiterait des ouvrages « tout à fait exceptionnels » selon les termes du contrat de plan passé entre l'Etat et la société concessionnaire. Les coûts prévisionnels dont, à l'expérience et compte tenu des difficultés géologiques des terrains concernés, il est très vraisemblable qu'ils seront largement dépassés, s'élèvent à plus d'1 milliard de francs pour le seul viaduc de l'Ebron et à 2 milliards de francs pour le tunnel du Farot (5 km, 6 ans de travaux), selon les évaluations mentionnées au contrat de plan. Dans certains cas les perspectives de rentabilité sont d'autant plus faibles que les sections d'autoroute concernées subissent ou subiront,

comme on l'a vu, la concurrence de voies non concédées, parfois plus directes et offrant des caractéristiques routières voisines.

Les rapports présentés au Conseil de direction du FDES-CIES font apparaître que nombre des sections mises en chantier au cours des dernières années ne répondent pas au critère de rentabilité économique pour la collectivité et concourent, en outre, à aggraver la dette des sociétés concessionnaires.

Indicateurs de rentabilité présentés au CIES

La rentabilité économique de chaque projet est principalement appréciée au vu du taux de rentabilité immédiate économique (TRI économique) pour la collectivité. Ce taux est le quotient de l'avantage économique du projet pour la collectivité à la date de mise en service par le coût actualisé de l'investissement. Cet indicateur permet de déterminer la date optimale de mise en service, c'est-à-dire la date à laquelle le bénéfice actualisé socio-économique est maximum. L'investissement est mis en service prématurément si ce taux à la date de mise en service est inférieur à 8 %. Autre indicateur, le taux de rentabilité interne socio-économique est le taux d'actualisation qui annule le bénéfice socio-économique. Un projet est considéré comme rentable si ce taux est au moins égal au taux d'actualisation de référence soit 8 % pour la durée du plan. Certaines estimations présentent aussi le résultat actualisé pour la collectivité.

La rentabilité financière est estimée au vu de quatre indicateurs : la valeur actualisée nette du projet est calculée sur une durée de trente ans à compter de la date de mise en service ; le taux de rentabilité interne (TRI) est le taux d'intérêt qui annule la valeur actualisée nette ; le bénéfice actualisé après impôt pour la société est calculé à partir des études bilan de l'exercice 1995 de la société sur la durée de la concession ; le cas échéant est calculé l'apport externe nécessaire pour équilibrer la concession en annulant la valeur actualisée nette.

Le programme d'investissement pour 1995 présenté au conseil d'administration du FDES le 6 décembre 1994 portait sur l'engagement de 16 963 MF d'opérations nouvelles.

Les estimations font apparaître des divergences d'appréciation entre les administrations. Pour l'A 400 (Annemasse-Thonon), le TRI économique était estimé à 27 % par la direction des routes contre 8,7 % par la direction de la prévision. L'A 86 ouest satisfaisait aux critères de rentabilité économique (TRI économique de 23 % selon la direction des routes) mais sa rentabilité financière était plus incertaine. Pour l'A 28 Le Mans-Tours, le TRI économique était évalué à 21 % par la direction des routes et à 7,1 % par la direction de la prévision.

Un premier tronçon de 50 km de l'A 20 Brive-Montauban, dont le coût prévisionnel était évalué à 2,3 milliards de francs était estimé manifestement non rentable par la direction de la prévision (TRI économique de 1,7 %) mais rentable par la direction des routes (TRI économique de 9,2 %). Enfin une proportion importante des opérations (7 875 MF) portait sur des liaisons considérées comme non rentables tant par la direction de la prévision que par la direction des routes : l'A 29 Rouen-Amiens-Saint-Quentin avec un TRI économique de 6,45 % pour la direction des routes et de 5 % pour la direction de la prévision, l'A 41 Saint Julien en Genevois-Annecy avec un TRI économique de 4,2 % pour la direction des routes et de 0 % pour la direction de la prévision et l'A 43 autoroute de Maurienne avec un TRI économique de 3 % pour la direction des routes et de - 1,7 % pour la direction de la prévision.

Nonobstant ces données, le Conseil de direction du FDES a arrêté en décembre 1994 un programme d'engagements de 15 960 MF pour 1995 reprenant l'ensemble de ces liaisons y compris celles reconnues non rentables par toutes les administrations : l'A 41 Saint-Julien-en-Genevois-Annecy (17 km, 2,8 milliards de francs), l'A 43 La Praz-Le Fresnay (7 km, 1 319 milliards de francs) et l'A 29 Rouen-Amiens-Saint-Quentin (121 km, 3,76 milliards de francs).

Pour 1996, le programme de lancement de sections nouvelles soumis au conseil de direction du FDES du 17 juillet 1995 (14 milliards de francs) comprenait cinq liaisons :

- L'A 20 Toulouse-Pamiers (37 km, coût prévisionnel 1 251 MF) avec un TRI économique estimé à 30 % par la direction des routes, à 7,3 % par la direction de la prévision.

- L' A 86 Ouest 2 (6 km, 4 002 MF) avec un TRI économique de 23 % selon la direction des routes, sa rentabilité financière dépendant de la réaction des usagers à un niveau de péage élevé.

- Deux autoroutes considérées comme rentables par la direction des routes et franchement non rentables par la direction de la prévision : l'A 20 Brive Montauban (2^e tranche de 81 km pour un coût prévisionnel de 3 687 MF) avec un TRI économique de 13 % pour la direction des routes et de 2,3 % pour la direction de la prévision ; l' A 87 Angers-La Roche-sur-Yon (58 km - 1 621 MF) avec un TRI économique de plus de 8 % pour la direction des routes et de 6,7 % pour la direction de la prévision.

- Enfin l'A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand (première tranche de 3 461 MF) était considérée comme non rentable par l'ensemble

des administrations avec un TRI économique estimé à moins de 8 % par la direction des routes et à 6,2 % par la direction de la prévision.

Le ministère de l'économie et des finances soulignait la présence dans l'avant-projet de programme de lancement pour 1996 de sections dont la rentabilité économique n'était pas assurée et rappelait que « la réalisation d'investissements publics non rentables ne (pouvait) que peser à terme sur le rythme de la croissance économique nationale ». Pour autant le 4 décembre 1995, le conseil de direction du FDES a approuvé l'ensemble du programme (14 022 MF en F 1994, 257 km de sections nouvelles).

Le programme de lancement de l'année 1997 adopté le 24 juin 1996 poursuit le même rythme (412 km d'autoroutes nouvelles, 14 022 MF d'engagements en F 1994) :

A 83 Oulmes-Niort	1 910 MF
A 28 Alençon-Le Mans	1 397 MF
A 87 Angers-La Roche-sur Yon (2ème phase)	1 500 MF
A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand (2ème phase)	2 097 MF
A 86 Ouest 3ème phase	1 281 MF
A 85 Tours Vierzon 1ère phase	2 443 MF
A 28 Rouen Alençon 1ère phase	2 500 MF
A 63 RN 10 mise aux normes autoroutières	1 294 MF

Ainsi que la Cour l'avait souvent relevé et notamment dans son rapport public particulier de 1992, des divergences d'appréciation entre le ministère de l'équipement et des transports et celui de l'économie et des finances persistent.

Le projet d'autoroute A 51 Grenoble-Sisteron, inscrit au schéma directeur routier national approuvé par le décret du 18 mars 1988 puis à celui approuvé par le décret du 1er avril 1992, a fait l'objet de mises en garde répétées de la direction du Trésor. Ainsi, dans le rapport du Conseil de direction du FDES établi le 2 décembre 1992, la direction du Trésor estime que « le lancement de la première section de l'autoroute A 51 n'est pas opportun en raison d'une faible rentabilité financière et des incertitudes techniques sur le tronçon central ». Elle observe de surcroît que « le tracé retenu (passage à l'est de Gap) a retiré à cette section son objet initial d'itinéraire alternatif de l'autoroute A 7 ». En dépit de ces observations, les sections Grenoble-Col du Fau et Sisteron - La Saulce ont été déclarées d'utilité publique par décrets du 31 décembre 1993 et du 20 juin 1994 et sont en cours de réalisation. Le tronçon central (92 km) se décompose en deux sections Col du Fau - Pellafol, concédé à AREA et Pellafol - La Saulce concédé à ESCOTA. Le coût global de

l'autoroute Grenoble - Sisteron était évalué à 13,6 milliards de francs 1997 dont 70 % au titre du tronçon central. La fiche communiquée en mai 1997 au CIES, par la direction des routes reconnaît l'absence de rentabilité financière du projet pour les sociétés concessionnaires.

La rentabilité financière Col du Fau-Pellafol-La Saulce

Eléments d'information	section Col du Fau-Pellafol	section Pellafol-La Saulce
Valeur actualisée nette (VAN) du projet pour l'opérateur :		
- au taux d'intérêt utilisé par l'entreprise (VAN entreprise)	- 3 920 MF	- 1 970 MF
- au taux du Plan (VAN Plan)	- 3 790 MF	- 1 870 MF
Taux de rentabilité interne :		
- pour la VAN entreprise	NC	NC
- pour la VAN Plan	NC	NC
Bénéfice actualisé après impôts	- 707 MF	- 707 MF
Apport externe éventuel (allongement de la concession)	+ 7 ans	+ 5 ans (2021)

NC : non communiqué

En revanche, les données présentées font état d'une rentabilité socio-économique avec un bénéfice actualisé de 5,6 milliards de francs à la date prévue de mise en service (2007) et un taux de rentabilité interne de 17 % à cette même date.

La direction de la prévision conteste les évaluations de la direction des routes. Elle estime notamment que l'effet de décongestion du trafic dans la vallée du Rhône est surestimé et observe que les coûts prévisionnels ne prennent pas en compte les coûts de réalisation de la tangentielle nord-sud de Grenoble. Elle a procédé à une nouvelle évaluation de la rentabilité économique et sociale du projet. Même en prenant comme hypothèse, les trafics prévus par la direction des routes, qui paraissent surévalués (hypothèse d'une croissance de 5%/an de 1987 à 2010) « en supposant réalisés le tronçon Grenoble-Vif et la section La Saulce-Sisteron, et en estimant que 700 MF ont été dépensés sur le reste du tronçon Nord », le projet dans son état actuel condui(r)ait, selon la direction de la prévision « à une perte économique et sociale qui peut être évaluée à 1,8 milliard de francs (valeur actualisée en 1997) en supposant qu'il n'y ait pas de surcoûts. Cette perte se monte(r)ait à 4 550 MF si des surcoûts apparaissaient à hauteur de 40 % du coût du projet comme sur l'autoroute de la vallée de la Maurienne ». La direction de la prévision recommandait en juin 1997 d'interrompre les travaux sur le tronçon Vif-Col du Fau qui présente à lui seul une perte économique et sociale actualisée en 1997 de 750 MF et

d'abandonner le reste du projet. Le ministère des finances rappelait que, comme le reconnaissent d'ailleurs les études préalables, (voir supra), un aménagement des voiries existantes aurait un coût financier et environnemental très inférieur et constituerait une meilleure solution en termes d'aménagement du territoire.

Pour la section Oulmes-Niort de l'A 83 (coût prévisionnel 1,512 milliards de francs 1994 pour 32 km), la direction de la prévision conteste aussi les calculs de rentabilité établis par la direction des routes qui estime le taux de rentabilité à 11,1 % en l'an 2001. En effet, le taux de rentabilité précité est calculé pour l'ensemble de l'autoroute Nantes-Niort. Or le trafic prévu en 2010 va en décroissant au fur et à mesure que l'on s'éloigne de Nantes (15 500 véhicules/jour pour le tronçon Les Essarts-St. Hermine contre 5 000 pour Oulmes-Niort). Les calculs de rentabilité de la direction de la prévision pour ce dernier tronçon concluent à un taux de rentabilité de 3,1 % seulement en l'an 2000 et à une perte collective actualisée en 1996 de 460 MF tandis que la société concessionnaire enregistrerait une perte financière pratiquement égale à l'investissement.

Pour l'A 85 Tours-Vierzon, soumise au FDES en 1996, le taux de rentabilité économique immédiate en l'an 2000 était évalué à 10,4 % par la direction des routes mais à 5,9 % seulement par la direction de la prévision tandis que le taux de rentabilité financière immédiate à la mise en service était estimé au plus à 1,5 %, compte non tenu des risques de surcoûts liés aux préoccupations d'environnement dans la vallée du Cher, riche de sites naturels et historiques.

Pour la section vallée de la Maurienne de l'autoroute A 43, les calculs de la direction des routes au stade de l'APS concluaient déjà à une très faible rentabilité socio-économique immédiate en l'an 2000 (3 %) avec une hypothèse de coût de 6 500 MF en 1993. Compte tenu de la dérive des coûts (selon les estimations données par la SFTRF en 1997, le coût s'élèverait à 8 500 MF 1993), le taux de rentabilité socio-économique en l'an 2000 est inférieur à 2,4 % et n'est que de 1,1 % pour la section haute.

Pour l'autoroute A 87 (Angers, la Roche-sur-Yon), le taux de rentabilité socio-économique immédiate n'était que de 5,3 % selon la direction de la prévision sur la base d'un coût prévisionnel de 3 550 MF 1994 contre 7,3 % pour la direction des routes. Le report de ce projet, parallèle à la route nationale 160, apparaissait d'autant plus opportun compte tenu du faible trafic prévu (5 000 véhicules/j en l'an 2000) qu'une modulation des tarifs était de nature à favoriser un transfert de trafic de la route nationale 160 vers les autoroutes A 11 et

A 83. Le dossier présenté au CIES de mai 1997 présente un coût prévisionnel plus élevé (4 069 MF valeur 1994) prenant en compte la construction d'une rocade Nord pour la Roche-sur-Yon, projet que la direction de la prévision jugeait devoir être abandonné eu égard à la faiblesse du trafic prévu (entre 1 000 et 2 000 véhicules/j).

Compte tenu de la faiblesse des trafics prévus, la construction de la majeure partie des autoroutes en cours de lancement apparaît pour le moins prématurée à la direction de la prévision.

Section	Date prévue de mise en service	Date optimale de mise en service	
		DR	DP
A 83 Oulmes-Niort	2001	1998	> 2015
A 28 Rouen-Alençon	2004	2006	2008
A 63 Belin Beliet-Saint Geours	2004	> 2000	2007
A87 Angers-La Roche-sur-Yon	2005	2007	2007
A 51 Grenoble-Sisteron	2007	< 2000	> 2015
A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand	2007	2025	> 2015

Les deux administrations s'accordent à reconnaître l'absence de rentabilité économique et sociale de certaines sections (A 41 Saint-Julien-en Genevois- Annecy, A 29 Rouen-Amiens-Saint-Quentin, A 43 Maurienne, A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand).

Ainsi, pour l'autoroute A 89 dont le coût prévisionnel s'élevait en 1995 à 163 milliards de francs, les calculs de la direction de la prévision concluaient en 1995 à une perte socio-économique actualisée en 1994 de 2 milliards de francs et à une perte financière pour la société concessionnaire supérieure à 10 milliards de francs (10,4 milliards de francs). Compte tenu du faible trafic prévu, de l'ordre de 6 000 véhicules/j en moyenne avec un tiers de trafic à longue distance mais moins de 6 000 véhicules/jour sur les tronçons centraux ¹¹⁵, l'option d'une route à deux fois deux voies aurait permis une meilleure desserte du territoire. La direction de la prévision soulignait que « l'enjeu n'était pas de rechercher pour ce projet un phasage optimal mais bien de reconsidérer l'ensemble du projet, et en particulier, la partie autoroutière ». Compte tenu de la « forte densité d'ouvrages non courants » sur l'ensemble du linéaire, selon les termes de la fiche présentée au CIES de mai 1997, une dérive importante des coûts est à prévoir. Les estimations présentées au CIES étaient d'ores et déjà supérieures à celles de 1995 (16,679 milliards de francs contre 16,3 milliards de francs) et les tableaux communiqués par la direction des routes mettaient en

¹¹⁵ Trafic prévu en 2010 : Arveyres-Périgueux (92 km) 8 300 véh./j ; Périgueux-Brive (77 km) 5 500 véh./j ; Brive-Laqueille (119 km) 5 900 véh./j ; Laqueille-Clermont (63 km) 7 500 véh./j.

évidence des indicateurs de rentabilité socio-économique et financière très défavorables.

L'étude de la rentabilité des différents scénarios de réalisation de l'autoroute A 89, réalisée conjointement par la direction des routes et la direction de la prévision et présentée au comité spécialisé du CIES de mai 1998 confirme que la rentabilité de l'A 89 est négative pour les ASF dans tous les scénarios. La valeur actualisée nette du projet est estimée selon les scénarios entre - 9 378 MF et - 1 431 MF. Quant à la rentabilité socio-économique, estimée selon les scénarios entre 78 MF et 931 MF, « elle repose sur des hypothèses de coûts peut-être sous-estimés et sur un réseau de référence dans lequel la route Centre-Europe-Atlantique est supposée être aménagée à 2 x 2 voies sur la moitié de sa longueur. Or différents aménagements possibles de la route Centre-Europe-Atlantique entraînent un détournement plus ou moins important des trafics prévus sur l'A 89 » dont on ajoutera qu'ils reposent sur des prévisions datant de la fin des années 80 et fondées sur des perspectives de croissance élevées, désormais abandonnées. L'étude ne prend d'ailleurs pas en compte l'incidence potentielle sur le trafic de l'A 89 de l'éventuel aménagement de la RN 89, itinéraire plus direct vers Clermont-Ferrand que le tracé autoroutier qui se raccorde à l'autoroute A 71 près de Combronde. L'étude conclut qu'il est préférable de retarder la mise en service pour tous les scénarios étudiés. Plus on retarde la mise en service, plus on limite la perte pour les ASF, qui reste en toute hypothèse supérieure à 9,3 milliards de francs.

**Evaluation de la rentabilité socio-économique
de l'autoroute Bordeaux-Clermont-Ferrand**

Eléments d'information	Valeurs
Date prévue de mise en service	2007
Date optimale de mise en service	2025
Taux de rentabilité immédiate à la date prévue pour la mise en service	5,1 %
Bénéfice actualisé en 1990 au taux d'actualisation du plan (en MF 85)	
- à la date optimale de mise en service	0
- à la date prévue de mise en service	- 1 050 MF
Taux de rentabilité interne :	
- à la date optimale de mise en service	8,0 %
- à la date prévue de mise en service	< 8 %
Répartition des avantages (surplus) :	
- pour les usagers	NC
- pour l'Etat	NC
- Chronique de l'évolution du trafic	NC

Evaluation de la rentabilité financière de l'autoroute Bordeaux-Clermont-Ferrand

Valeur actualisée nette (VAN) du projet pour l'opérateur :	- 10 862 MF
- VAN entreprise	- 10 626 MF
- VAN Plan	
Taux de rentabilité interne :	
- VAN entreprise	NC
- VAN Plan	NC
Bénéfice actualisé après impôts	
Apport externe éventuel (allongement de la concession)	- 213 MF +5 ans (2020)

NC : non communiqué

III. - LE ROLE DES TUTELLES

Le souci de poursuivre un rythme d'investissement élevé en se conformant à la décision d'accélération de l'engagement du programme autoroutier prise en 1993 et aux calendriers dans les contrats de plan a prévalu sur la rationalité économique et financière, et ce, alors même que les tutelles financières sont de longue date conscientes des dangers d'une telle dérive.

L'examen des comptes rendus des travaux du FDES puis du CIES, qui se prononcent sur le programme annuel d'investissements et d'emprunts des sociétés concessionnaires, met en évidence les mises en garde adressées depuis plusieurs années par la direction du Trésor.

Ainsi, lors du Conseil de direction du FDES du 4 juillet 1991, la direction du Trésor notait que « la croissance continue des dépenses d'investissement et des montants empruntés dans les hypothèses du ministère de l'équipement, à partir de niveaux initiaux déjà très élevés, confirm(ait) la nécessité de réguler la dépense autoroutière, notamment en réduisant les engagements des sections nouvelles ». Le 23 juin 1992, puis le 24 juin 1993, elle estimait la mise en oeuvre du programme incompatible avec la conjoncture et les capacités financières du secteur autoroutier. Concernant les engagements de sections nouvelles, elle soulignait que « le niveau proposé par la direction des routes n'(était) pas cohérent avec les ressources futures du secteur et qu'il pourrait compromettre gravement la situation financière à terme de ce secteur ». En juillet 1994, elle a appelé l'attention du Conseil de direction du FDES sur « la rentabilité financière globale très faible des lancements envisagés ainsi que sur le risque que ferait peser sur l'équilibre financier des

sociétés d'autoroutes d'éventuelles débudgétisations de certains investissements autoroutiers, aujourd'hui non concédés.» En décembre 1994, les tutelles financières ont appelé l'attention de ce Conseil « sur l'importance, dans l'ensemble des sections lancées, des sections non rentables économiquement ou financièrement qui viendront fragiliser l'équilibre financier du système autoroutier d'une part, et peser à terme sur le rythme de la croissance économique, d'autre part, même après prise en compte des externalités positives ». En juillet 1995, le ministre de l'économie et des finances lui rappelait que « la réalisation d'investissements publics non rentables ne pouvait que peser à terme sur le rythme de la croissance économique nationale ».

En décembre 1995, le directeur du Trésor soulignait « qu'en «termes de ratio dette/autofinancement, la situation des SEMCA (était), «après la SNCF, la pire de celle des sociétés publiques du secteur des «transports. La dérogation comptable¹¹⁶ condui(sait) par ailleurs à «porter 34,5 milliards de francs de pertes cumulées à l'actif du bilan «des sociétés. Cette situation condui(sait) à penser que l'équilibre à «long terme du secteur autoroutier est très fragile et très sensible à «des chocs externes tels qu'une progression du trafic inférieure aux «prévisions. Il importe de maîtriser cette situation en adoptant une «attitude prudente dans le rythme d'exécution des programmes «d'investissements confiés aux sociétés».

Les ministères de l'équipement et de l'aménagement du territoire s'étaient cependant refusés à tout inflexionnement des engagements de sections nouvelles jusqu'au CIES de juillet 1997. En mai 1996, la direction des routes dans le document adressé au comité n° 8 du FDES reconnaissait que "l'évolution globale du trafic en 1995 (pouvait) paraître préoccupante et mérit(ait) d'être suivie avec attention, mais estimait qu'il conven(ait) de la replacer dans une perspective de long terme pour observer que malgré la tendance actuelle, la progression globale du trafic se situ(ait) au-dessus de la prévision du SETRA à l'horizon 2010 ". Lors du conseil de direction du FDES du 24 juin 1996, le représentant du ministre de l'aménagement du territoire avait ainsi « souligné l'aspect symbolique pris par le chiffre de 14 milliards de francs d'engagements annuels » tandis que le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme soulignait que la baisse proposée par le ministre de l'économie et des finances (664 MF d'opérations à reporter) irait à l'encontre des annonces faites sur le chiffre global de 20 milliards de francs.

¹¹⁶ Pratique des charges différées.

Il a fallu les chiffres de stagnation du trafic en 1996 pour que le CIES décide, en juillet 1997, de mettre en tranche conditionnelle des crédits de paiement correspondant aux sections de l'A 28 et de l'A 87, qui avaient fait l'objet d'autorisations de lancement en 1996 et 1997, dans l'attente des résultats du réexamen des nouvelles sections d'autoroute. Cependant, bien que le secrétariat d'Etat au Budget ait plaidé pour une « remise à plat du schéma autoroutier », de même que le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et que le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme ait reconnu, pour la première fois, que « le schéma directeur autoroutier (devait) effectivement être réétudié dans un souci de transparence afin de sortir d'une spirale qui mène tout droit au surendettement des sociétés concessionnaires d'autoroutes », les mesures prises n'ont qu'une portée limitée. Les investissements mis sous tranche conditionnelle qui concernent les premiers frais d'étude et de travaux « très préliminaires », sont faibles par rapport au programme d'investissement prévu pour 1997 (17 milliards de francs) et 1998 (16 milliards de francs) et aux quelques 100 milliards de francs de travaux déjà décidés mais conditionnent il est vrai des investissements beaucoup plus importants. Par ailleurs la section Oulmes-Niort de l'autoroute A 83 n'a pas fait l'objet de mise sous tranche conditionnelle alors que le ministère de l'économie et des finances portait sur cette section le même diagnostic que sur l'A 28 et l'A 87 : « Ces sections ne sont absolument pas rentables financièrement et elles appauvrissent sensiblement les sociétés qui en ont la concession. En outre, elles sont lancées trop tôt avant la date optimale de leur mise en service ».

Pour l'A 89 l'étude présentée au CIES de mai 1998 recommandait le report de quelques années de certaines sections (dont Tulle Est-Ussel Ouest), qui aurait permis à la société concessionnaire ASF d'économiser 1,5 milliard de francs sur les 25 milliards de francs du projet, coût prévisionnel qui pourrait d'ailleurs être dépassé compte tenu des difficultés géologiques rencontrées depuis lors sur le tronçon Tulle-Brive. Le secrétaire d'Etat au budget a fait valoir que le projet portait sur un itinéraire fréquenté par quelque 5 000 véhicules/jour seulement et « qu'il s'agi(ssait) donc d'une perte pour la collectivité publique », précisant que « cette perte se fera au détriment d'autres projets de transports collectifs, d'éducation, de soutien à l'emploi ». Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'est associé à ces remarques, et a souligné que « l'économie potentielle de 1,5 milliard de francs n'était pas à négliger » et « qu'il convenait donc de rechercher une optimisation du calendrier de réalisation de l'autoroute ». Le CIES a toutefois décidé de maintenir le calendrier initialement prévu en particulier pour la

section Tulle Est-Ussel Ouest, suivant l'avis du ministère de l'équipement, des transports et du logement qui a fait valoir que ce projet constituait « un axe important de la politique d'aménagement du territoire », « qu'il (était) prévu que l'autoroute ne ser(ait) pas rentable mais que l'Etat ne devrait pas supporter le coût de son déficit grâce à un système d'adossement », « qu'enfin, l'A 89 (était) un projet important pour les habitants et les élus » et que « tout retard aurait un impact socio-économique fort », argument que l'expérience des observatoires autoroutiers et des bilans ex-post, amène pour le moins à relativiser, ainsi qu'on l'a vu plus haut.

La remise en cause de la poursuite au même rythme du programme autoroutier est venue non des tutelles mais du juge administratif, qui a fait usage de la théorie du bilan pour annuler la déclaration d'utilité publique d'un projet autoroutier, compte tenu de la disproportion entre ses coûts prévisionnels et ses avantages, et plus encore des textes européens qui, comme on l'a vu, rendent désormais impossible la pratique de l'adossement dans ses formes actuelles.

IV. - LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Dans le cas du projet d'autoroute A 40 Annemasse-Thonon-les-Bains, le coût disproportionné du projet par rapport au trafic attendu a conduit le Conseil d'Etat à se fonder sur la théorie du bilan pour annuler le 14 mars 1997, le décret du 6 mai 1995 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute sur le fondement.

Arrêt du Conseil d'Etat du 14 mars 1997 (extraits)

« Considérant qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement, les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant, d'une part, que le projet déclaré d'utilité publique tend à relier, sur une distance de 35 km, l'autoroute A 40 (Mâcon-Saint-Gervais) au sud de la ville d'Annemasse à la ville de Thonon-les-Bains ; que prévu dès 1988, le prolongement de cette liaison autoroutière au-delà de Thonon jusqu'à Saint-Gervais et la frontière suisse n'était, en l'état du dossier, plus envisagé, à la date de la déclaration d'utilité publique, compte tenu notamment de la faible probabilité de la réalisation, en Suisse, d'une liaison autoroutière entre la frontière et l'autoroute Lausanne-Martigny ; 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 ; que, dans ces conditions, en dépit de l'amélioration de la sécurité et des conditions de circulation inhérentes à toute liaison autoroutière, l'intérêt que présente l'opération apparaît, dans les circonstances de l'espèce, comme limité ;

Considérant, d'autre part, que, selon les écritures de l'administration, le trafic prévu était estimé à 10 000 véhicules par jour environ sur le tronçon central de l'ouvrage et le coût de la construction évalué à près de 80 MF le kilomètre soit plus de 2,6 milliards de francs pour la totalité du tracé ;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments, et sans qu'il y ait lieu de rechercher si les atteintes à l'environnement seraient excessives, que le coût financier au regard du trafic attendu doit être regardé à lui seul comme excédant l'intérêt de l'opération et comme de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ; que, par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation du décret attaqué, déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de l'autoroute A 400 ».

Cette jurisprudence paraît devoir s'appliquer plus encore à d'autres sections en cours de lancement puisque l'autoroute A 400 présentait des indicateurs de rentabilité bien supérieurs à la plupart des autres projets avec un taux de rentabilité économique immédiate proche de 8 % selon la direction de la prévision et de 30 % selon la direction des routes¹¹⁷.

V. - LE DROIT EUROPEEN

Mais le facteur essentiel qui contraint désormais les pouvoirs publics à soumettre les programmes autoroutiers à un examen de leur rentabilité procède du droit européen.

Dans le système pratiqué jusqu'ici la perte financière que représentait les projets non rentables pour la société concessionnaire était compensée par un allongement de la durée globale de la concession et les nouveaux projets pouvaient ainsi être financés par des emprunts gagés sur les péages des sections anciennes dont le coût de construction avait déjà été amorti. Les fiches d'évaluation des

¹¹⁷ La Cour avait, à l'occasion du contrôle de la société du tunnel du Mont-Blanc, émis des réserves dès 1989 sur l'utilité de cet ouvrage au regard des prévisions de trafic et des coûts prévisionnels et avait réitéré ses mises en garde en 1993. Fin 1993, le coût de la section Thonon-Annemasse était estimé à 1,6 milliard de francs pour 30 km et celui de la section Thonon-Saint Gingolph, de 30 km également, entre 2 et 4 milliards de francs, ces incertitudes résultant de la complexité des contraintes du site (franchissement de la Dranse, protection des sources thermales d'Evian).

projets présentées en mai 1997 faisaient ainsi état "d'apports externes éventuels (allongements de la concession)".

Section	Valeur actualisée nette du projet pour l'opérateur		"Apport externe éventuel allongement de la concession"
A 28 Rouen- Alençon	VAN entreprise VAN plan	- 2 830 MF - 2 430 MF	6 ans
A 51 : - Col du Fau-Pellafol - Pellafol- La Saulce	VAN entreprise VAN plan VAN entreprise VAN plan	- 1 970 MF - 1 870 MF - 3 920 MF - 3 790 MF	5 ans 7 ans
A 83 Oulmes-A10	VAN entreprise VAN plan	1 266 MF - 1 233 MF	1 an
A 87 Angers-La Roche-sur-Yon	VAN entreprise VAN plan	2 935 MF - 2 869 MF	2 ans
A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand	VAN entreprise VAN plan	10 862 MF - 10 626 MF	5 ans

Le rapport sur la situation et les perspectives de la société française du tunnel du Fréjus observe qu'en retenant des coûts et des recettes plus réalistes que les hypothèses qualifiées de « fort optimistes » de l'acte de concession daté de décembre 1993, « les recettes ne couvrent que 10 % des coûts actualisés de l'autoroute ce qui, en d'autres termes, signifie que l'équilibre de la concession serait atteint par le versement d'une subvention de 90 %. Dans ces conditions, plutôt que d'attribuer cette concession avec la subvention nécessaire à son équilibre, il avait été décidé, selon les montages en vigueur, d'adosser la concession non rentable de l'A 43 aux excédents positifs du tunnel du Fréjus, concédé à la société française du tunnel routier du Fréjus ». Le rapport de la mission d'enquête sur la SFTRF indique, qu'avant même les augmentations de coûts enregistrées, le taux de subvention implicite lié à l'adossement à l'exploitation du tunnel était de 66 %.

Dans le nouveau régime juridique et compte tenu de l'absence de rentabilité financière des projets, la quasi totalité de ceux-ci ne pourront être financés qu'avec un taux élevé de subvention.

Ainsi le projet d'autoroute A 41 Annecy-Saint Julien-en-Genevois a un coût prévisionnel de 4,5 milliards de francs pour 19 kilomètres. Le rapport présenté par la direction du Trésor au CIES du 30 juin 1998 indique que « les recettes de péages durant les trente prochaines années ne couvriront qu'à peine 10 % du coût de l'investissement ». Ce projet devait être financé par l'allongement de

20 ans de la concession de l'A 40, l'administration ayant écarté la proposition de la société concernant l'allongement de la durée de la concession du tunnel du Mont-Blanc. « Mais cet allongement n'a pas fait l'objet de la publicité européenne souhaitée, ce qui fragilise fortement le projet actuel d'avenant au contrat de concession d'ATMB ». L'adossement demandé ne paraît pas conciliable avec le nouveau régime juridique. La réalisation du projet nécessiterait à un financement par subvention de près de 4 milliards de francs.

Pour le contournement sud de la Roche-sur-Yon, les objections formulées par la direction de la prévision qui soulignait l'absence de rentabilité du projet ont été corroborées par les résultats de la mise en publicité du projet de concession organisée en 1997 qui s'est révélé infructueuse. Les deux candidats admis à présenter une offre ont préféré y renoncer après analyse des conditions de rentabilité. L'un deux, un groupe privé, a ainsi fait savoir que « compte tenu du positionnement géographique excentré de ce tronçon de 17 kilomètres de l'autoroute A 87 et de son faible trafic prévisionnel », il n'était « pas en mesure de proposer une solution économique valable en rapport avec les normes tarifaires en vigueur ». La société des ASF souligne pour sa part que « le trafic potentiel sur le « contournement de la Roche-sur-Yon à l'ouverture en 2005 comme « son évolution au-delà ne permet pas de dégager des recettes de « péage suffisantes pour équilibrer les seuls frais d'exploitation (...). A « défaut du petit équilibre il est clair que le concessionnaire ne peut « espérer un retour à l'équilibre des comptes de sa concession. On « peut même ajouter que plus la durée de concession serait longue, « plus cette dernière serait déficitaire ». Le taux de rentabilité interne du projet est, en effet, quasiment nul (0,17). ASF souligne que même une hypothèse de trafic triple de l'estimation du SETRA (4 380 véh/j en 2005 au lieu de 1 460) ne permet pas d'envisager le retour à l'équilibre des comptes de la concession quelle que soit sa durée. « Enfin, aucun tarif d'équilibre n'est envisageable car de tels tarifs conduiraient à une désaffection complète de l'autoroute par les usagers ». En outre, « le recours à une contribution des collectivités locales serait d'une importance telle qu'elles auraient intérêt à construire et à exploiter directement le contournement de la Roche-sur-Yon, sans péage ».

Pour le projet de l'A 585, antenne du Val de Bléone et déviation de Digne-les-Bains (22,5 km), la procédure de mise en publicité a été stoppée faute d'offres. La société ESCOTA indique ainsi « qu'elle ne saurait se dérober à sa mission de service public et d'aménageur du territoire » mais que, « eu égard à l'intérêt social de l'entreprise,...) elle ne verrait que des avantages à ce que cet investissement soit réalisé par un autre concessionnaire » s'agissant

d'une « opération coûteuse et au bilan financier déplorable ». Elle fait valoir que l'A 585, qui avait été présentée comme un complément à la réalisation de l'autoroute Grenoble-Sisteron, ne saurait être mise en service indépendamment de la section médiane de l'A 51, faute de trafic suffisant. Par ailleurs, elle souligne que les coûts prévisionnels du projet, qui ont déjà très fortement augmenté par rapport à l'estimation initiale du fait des engagements pris dans le cadre de la concertation locale (allongement du tracé, déviation de Digne-les-Bains, échangeurs et barreaux supplémentaires entre l'autoroute et le réseau extérieur), peuvent encore être revus à la hausse. En effet, l'opération reste encore très contestée localement, comme en témoigne l'avis négatif de la commission d'enquête publique et l'opposition de la commune de Digne.

Comme l'observe le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement dans un courrier adressé le 18 février 1998 au ministre de l'équipement et des transports, « les multiples projets non « inscrits au schéma directeur de 1992 et étudiés ces dernières « années (A 831, A 45, A 65 notamment) ont été systématiquement « présentés comme le moyen, grâce au recours à la concession, de « s'affranchir des contraintes budgétaires et d'assurer ainsi une « réalisation rapide du projet. Les comparaisons étaient biaisées en « faveur de la conclusion à laquelle il fallait aboutir, l'autoroute « concédée. Les dossiers taisaient soigneusement le fait que la mise « en concurrence, inévitable du fait des dispositions de la directive, « obligerait l'Etat à apporter au concessionnaire une subvention « publique représentative du déficit prévisionnel de la concession. Ce « déficit prévisionnel et cette subvention n'étaient pas chiffrés. Cette « situation se retrouve évidemment pour tous les projets inscrits au « schéma directeur routier national dont les concessions n'ont pas été « passées l'an dernier : A 28-A 89 Lyon-Balagny, A 19, A 650 ... ». Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement demande en conséquence, que les projets en cours soient systématiquement reconsidérés en fonction des nouvelles contraintes de financement. « Quel que soit le stade atteint par la « procédure (...) systématiquement, les projets en cours doivent faire « l'objet d'une approche de la subvention publique qui serait « nécessaire pour leur concession. Cette nouvelle exigence rend « encore plus indispensables les études d'alternatives (aménagement « des routes nationales existantes et amélioration des liaisons « ferroviaires) dont la LOTI avait déjà posé le principe. Le coût de ces « solutions alternatives constituera un élément majeur d'appréciation « de la justification de la subvention au concessionnaire ».

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement s'engage sur cette voie. Interrogé sur la réalisation d'une autoroute

concedée entre Langon et Pau, au demeurant non inscrite au schéma directeur routier national de 1992, il souligne ainsi qu'« il est important d'examiner si d'autres solutions plus économes de deniers publics et « phasables » ne sont pas préférables » à une solution autoroutière qui nécessiterait, selon ses estimations, une subvention des collectivités publiques de 5 milliards de francs environ ¹¹⁸.

Les facilités du recours à la concession ont permis de bâtir un réseau autoroutier dans des délais incompatibles avec les contraintes budgétaires. Au 1^{er} janvier 1998, sur les 8 100 km d'autoroutes existantes, plus de 6 700 (83 %) avaient été réalisées dans le cadre d'une concession et environ 1 300 km de sections déjà concédées étaient en construction ou restaient à construire au cours des prochaines années.

Cependant, plus le maillage du réseau autoroutier s'affine, plus la dérive vers une affectation inappropriée de l'épargne nationale s'accroît comme en témoignent les opérations lancées au cours des dernières années et les projets à l'étude.

Les mécanismes mis en place dans les années 1955-1960 pour combler le retard de la France dans le domaine autoroutier doivent être adaptés au nouveau cadre juridique européen et à l'évolution des problèmes de transport. En effet, le réseau autoroutier interurbain est d'ores et déjà largement constitué.

Des investissements surdimensionnés et insuffisamment adaptés aux besoins de desserte de l'économie locale ont été réalisés sur des sections à faible trafic où des aménagements moins coûteux auraient souvent été d'autant mieux adaptés que, comme on l'a vu, les travaux des observatoires économiques et les bilans a posteriori amènent à relativiser l'impact des autoroutes à péage sur le développement économique local.

Par ailleurs, l'adossement successif de sections de moins en moins rentables sur les sections déjà amorties a fragilisé les sociétés autoroutières dont l'endettement déjà très élevé va croître encore de façon considérable et dangereuse dans les prochaines années.

¹¹⁸ réponse aux questions parlementaires - séance de l'Assemblée nationale du 9 Mars 1999.

SECTION III – L'ENDETTEMENT DU SECTEUR AUTOROUTIER

Comme l'indique une note adressée par la direction du Trésor au Conseil de direction du FDES pour la séance du 24 juin 1996, « la croissance de l'investissement autoroutier public a reposé sur trois principes :

- l'affectation au financement des nouvelles sections, quelle qu'en soit la rentabilité, des flux de trésorerie issus de l'exploitation des sections existantes à l'exclusion de toute rémunération des capitaux investis ;

- le recours systématique à l'endettement, faute d'un autofinancement suffisant, le remboursement des emprunts étant gagé sur les hypothèses à long terme de croissance du trafic ;

- l'indifférence aux résultats financiers à court terme, permise par une dérogation comptable qui autorise les sociétés concessionnaires d'autoroutes à immobiliser en « charges différées » les pertes résultant du paiement des frais financiers liés à la construction ou à l'amortissement des immobilisations concédées.

La combinaison de ces principes a permis un accroissement considérable du réseau et de l'activité des sociétés (le chiffre d'affaires des SEMCA a été multiplié par 3,2 entre 1984 et 1995 soit une croissance moyenne de 11 % par an) » mais, souligne la direction du Trésor, « elle a également conduit les SEMCA à une situation financière hors normes qui les place en situation de fragilité ».

La situation financière des sociétés concessionnaires se traduit par un fort endettement qui les maintient hors des normes. Les conditions dans lesquelles on peut escompter que leurs dettes seront remboursées doivent être appréciées à la lumière du projet de réforme du système autoroutier et des conséquences que sa mise en oeuvre peut comporter.

I. - L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DES SEMCA

Dans son rapport public de 1986, la Cour s'inquiétait d'un risque de report indéfini de l'équilibre financier des sociétés. En 1990, elle précisait que « le fonctionnement des sociétés lui apparaissait préoccupant, qu'il s'agisse de la maîtrise des décisions de gestion et d'investissement ou des conditions artificielles d'équilibre des comptes » et relevait que « l'absence de régulation interne recé(lait) des risques sérieux dans la mesure où (venait) d'être lancé, sans coût

immédiat, ni pour l'Etat, ni pour l'usager mais au prix d'une forte accélération de l'endettement, un ambitieux programme d'accroissement de la voirie autoroutière ». Elle « mett(ait) en garde contre le lancement d'un tel programme dans le cadre juridique et financier actuel de gestion des autoroutes ». Le rapport public particulier de 1992 reconnaissait qu'après la crise de trésorerie de la première moitié des années 80, la situation du secteur autoroutier s'était améliorée à partir de 1986-87, les résultats de la péréquation ayant permis aux ADF de rembourser par anticipation les emprunts contractés en 1986 et 1987 et d'effectuer aussi des remboursements d'avances au budget général. Il notait toutefois que les prévisions optimistes de la direction des routes à l'horizon 2000 pourraient être démenties par un retournement de conjoncture provoqué par une réduction du trafic.

La direction des routes n'avait, à l'époque, pas pris en compte ces mises en garde. Elle avait répondu¹¹⁹ que « l'équilibre financier des sociétés d'autoroutes s'était considérablement renforcé » au cours des dernières années et que l'endettement des sociétés (83,3 milliards de francs) était à mettre en regard de la marge annuelle d'exploitation (11 milliards de francs en 1991 hors frais financiers qui s'élevaient à 6 milliards de francs). Elle soulignait par ailleurs que « s'il était exact que ces résultats (étaient) tributaires de l'évolution du trafic, l'hypothèse d'une réduction du trafic évoquée par la Cour apparaissait comme fort peu probable ainsi que le montrait son évolution récente : malgré la réduction de la croissance économique en 1991 (+ 1 % pour le produit intérieur brut), le trafic sur ces autoroutes concédées avait tout de même crû de 5,5 % à réseau constant et de 6,8 % au total, témoignant de la vigueur de la demande de ce secteur ».

L'évolution ultérieure a démenti ces affirmations. La situation financière des SEMCA qui tendait à s'améliorer se dégrade, en effet, de nouveau depuis 1993.

Cette évolution s'explique par l'effet conjoint de trois facteurs : le ralentissement de la progression du trafic, l'accroissement de la pression fiscale par l'institution puis l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire, enfin la relance accélérée du programme d'investissement.

¹¹⁹ Réponses au rapport public particulier 1992 p. 122.

Résultat net des SEMCA avant traitement des charges différées ¹²⁰

	En MF						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
AREA	- 154,9	- 328,8	268,3	179	- 226,4	- 120,8	- 9,3
ASF	+ 1 183,6	+ 2 061,5	+ 1 296	+ 1 468	+ 1 012	+ 642,8	+ 627,8
ESCOTA	- 191,3	- 73,4	- 230,1	- 66,7	- 189,9	- 127,5	- 156,1
SANEF	+ 290,6	+ 1 096,9	+ 252,8	+ 471,6	+ 167,6	+ 129	+ 19,9
SAPN	+ 61,6	+ 204,2	+ 24	- 93,4	- 335,8	- 534,5	- 834
SAPRR	- 575,7	+ 481,5	- 143,9	- 683,1	- 1 011,8	- 867,3	- 1 001,9
6 SEMCA	+ 614	+ 3 442	+ 930	+ 917,2	- 584,3	- 878,3	- 1 353,6

Source : SCETDAGO

Comme on l'a vu, la progression du trafic, après une croissance supérieure, sur réseau stable¹²¹, à 9 % de 1986 à 1989, s'est ralentie¹²² pour aboutir en 1996 à une quasi stagnation (+ 0,1 %) avant de connaître une reprise en 1997 avec une croissance de 2,8 % pour l'ensemble des SEMCA et de 3,5 % sur réseau total, au demeurant majorée du fait des grèves de routiers de novembre 1996. Les prévisions de trafic pour les dix ans à venir se fondent désormais, ainsi qu'il a été noté, sur une perspective de croissance de 2 % l'an sur réseau stable et non plus de 4 %.

En outre, la pression fiscale sur les sociétés d'autoroutes s'est fortement accrue. Ainsi, le régime applicable aux sociétés d'autoroutes comporte des taxes et redevances dérogatoires qui pèsent sur les sociétés indépendamment de leurs résultats : taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale qui a pris le relais en 1997 du fonds de concours institué pour le financement des prestations de service de la gendarmerie et de la redevance pour frais de contrôle de l'Etat. La Cour a déjà souvent dénoncé l'augmentation des prélèvements de l'Etat sur le produit des péages pour une « utilisation du produit des péages à des fins étrangères à l'exploitation et à la construction »¹²³, et ce, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière issu des dispositions de la loi du 18 avril 1955, selon lesquelles le concessionnaire peut être autorisé à percevoir des péages « en vue d'assurer le remboursement des avances et des dépenses de toute

¹²⁰ Les résultats avant traitement des charges différées ont été affectés par le changement de traitement comptable des équipements de superstructure qui étaient assimilés à des immobilisations renouvelables jusqu'au 31 Décembre 1991 et depuis lors sont considérés comme des immobilisations non renouvelables.

¹²¹ Le réseau stable est constitué de l'ensemble des sections mises en service depuis au moins trois ans.

¹²² ESCOTA a été particulièrement touchée en 1995 avec une chute de 6 points du trafic touristique.

¹²³ Rapport public de 1990.

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 ».

C'est ainsi que les sociétés ont financé par voie de fonds de concours des travaux routiers en dehors de leur domaine concédé. La SAPN a contribué pour 550 MF au financement du développement des routes nationales dans le cadre du plan trans Manche, alors même que le Conseil d'Etat avait formulé le 5 février 1991 un avis défavorable à l'institution du fonds de concours correspondant en relevant que le produit des péages ne pouvait être affecté à un ouvrage étranger à la concession que si celui-ci présentait avec l'autoroute concédée « un lien suffisamment étroit et (pouvait) être regardé comme nécessaire à sa bonne exploitation », « condition légale qui n'était remplie en l'espèce par aucune des opérations autoroutières prévues par l'avenant ». La SAPN a, en outre, dû participer au financement de l'A 14 entre Orgeval et Nanterre (233 MF), à la desserte du Pont de Normandie (97 MF) et à l'aménagement du carrefour de Rocquencourt (45 MF).

De surcroît, avaient été établis une redevance pour frais de contrôle de l'Etat, dont le montant excédait très largement le coût de la prestation et servait à alimenter par voie de fonds de concours les rémunérations accessoires et indemnités allouées aux fonctionnaires de l'équipement¹²⁴, ainsi qu'un fonds de concours pour le financement des prestations de service de la gendarmerie. Dans un arrêt du 18 octobre 1996, le Conseil d'Etat a relevé que l'institution de cette redevance et de ce fonds de concours était irrégulière. En application des dispositions de l'article L. 122-4 du Code de la voirie routière, « les avances ou dépenses dont l'Etat, les collectivités et les établissements publics peuvent demander le remboursement doivent présenter un lien suffisamment étroit avec la concession en cause et tendre vers les objectifs dont la réalisation est nécessaire à la bonne exploitation de celle-ci ». L'exercice par la gendarmerie nationale des missions de surveillance et de sécurité des usagers incombe par nature à l'Etat et ne sauraient faire l'objet d'un remboursement. Quant aux frais de contrôle du concessionnaire par le concédant, ils constituent dans leur principe des dépenses présentant un lien suffisamment étroit avec la concession. Mais la redevance est néanmoins irrégulière puisque les frais ont été fixés de manière forfaitaire sans aucune justification du coût des frais de contrôle par l'Etat. A la suite de cette jurisprudence, la redevance pour frais de contrôle de l'Etat et le fonds de concours gendarmerie ont été

¹²⁴ Rapport public de 1990, p. 233.

supprimés en 1997. Cependant par décret du 31 mai 1997 a été instituée une redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public dont le produit (760 MF en année pleine) est équivalent à la somme des redevances pour frais de contrôle de l'Etat et du fonds de concours gendarmerie.

En outre, en 1995, a été créé le FITTVN alimenté par une taxe sur les ouvrages hydro-électriques concédés et une taxe d'aménagement du territoire (TAT) sur les autoroutes concédées dont le taux a été porté de deux à quatre centimes par kilomètre parcouru par la loi de finances pour 1996.

La régularité de ces prélèvements au regard de l'article précité du code de la voirie routière ainsi que du droit européen est discutable. La directive 93/89 CEE du 25 octobre 1993 lie, en effet, pour les poids lourds le niveau des péages et des droits d'usage « aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du niveau d'infrastructures concerné ». Cette directive a été annulée par la Cour de justice européenne en juillet 1995 pour non respect de la procédure de consultation du Parlement européen. Les effets de la directive sont maintenus, mais il a été demandé au conseil des ministres européens d'adopter une nouvelle directive dans un délai raisonnable. Le projet étudié se rapproche largement de l'ancienne rédaction, en particulier sur le point de droit évoqué ci-dessus.

En 1995, le poste impôts et taxes a dépassé pour la première fois les charges de personnel du fait de la création de la TAT. En 1996, il s'est encore accru de 45,2 % du fait du doublement du taux de ladite taxe. Les impôts et taxes représentaient en 1996 plus du tiers des charges d'exploitation. Cependant leur montant était sous-estimé d'environ 406 MF compte tenu de deux éléments jouant en sens contraire : le versement au titre de la TVA avait été exceptionnellement majoré de 89 MF du fait du supplément de TVA résultant de la taxe d'aménagement du territoire au titre de 1995 reporté sur 1996 ; de surcroît, le fonds de concours gendarmerie était classé de façon erronée en charges exceptionnelles et non en charges d'exploitation. En 1997, l'ensemble du poste impôts et taxes a représenté 20 % du chiffre d'affaires HT des SEMCA.

La part des seuls prélèvements spécifiques dans le chiffre d'affaires TTC atteignait 10,3 % en 1998 pour les huit SEMCA. Pour COFIROUTE l'impôt sur les sociétés s'ajoute à ces prélèvements spécifiques.

Prélèvements spécifiques sur le secteur autoroutier (en comptabilité)

en KF	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Fonds de concours de construction									
- 8 SEMCA	15 386	863 517	343 987	321 184	283 141	39 606	500 492	2 624	52 632
- COFIROUTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fonds de concours gendarmerie									
- 8 SEMCA	91 103	231 812	332 131	419 329	447 599	489 034	495 027	-	-
- COFIROUTE	20 726	30 689	49 801	60 967	64 718	66 785	67 816	-	-
Taxe d'aménagement du territoire									
- 8 SEMCA	-	-	-	-	-	881 225	1 783 188	1 852 868	1 961 037
- COFIROUTE	-	-	-	-	-	144 990	287 969	295 304	306 135
Redevance domaniale									
- 8 SEMCA	-	-	-	-	-	-	-	332 993	683 232
- COFIROUTE	-	-	-	-	-	-	-	46 196	96 492
TOTAL									
8 SEMCA	105 489	1 095 329	676 118	740 513	730 740	1 409 865	2 778 707	2 188 485	2 696 901
COFIROUTE	20 726	30 689	49 801	60 967	64 718	211 775	355 785	341 500	402 627
TOTAL	127 215	1 126 018	725 919	801 480	795 458	1 621 640	3 134 492	2 529 985	3 099 528

L'article 37 de la loi du 4 février 1995 a prévu que les incidences de la taxe sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires devaient être prises en compte par des décrets en Conseil d'Etat qui fixent notamment les durées des concessions autoroutières. Le doublement de la TAT a été compensé par des majorations des tarifs de péages et des allongements de la durée des concessions. Pour les SEMCA, le critère retenu a été le maintien de la trésorerie cumulée en fin de concession et de la marge de trois ans de résorption des charges différées avant la fin de la concession. Pour COFIROUTE « qui est soumise à des contraintes financières particulières du fait de son actionariat privé », la direction des routes indique : les modalités de compensation de la TAT ont été traitées dans le cadre de la négociation globale de l'équilibre financier de la concession à l'occasion du huitième avenant à la convention de concession ». Mais, comme l'observe un rapport de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat¹²⁵, « cette compensation n'est au mieux¹²⁶ neutre qu'à long terme. A court terme, compte tenu de l'étalement des hausses de péage et de la compensation partielle de la taxe d'aménagement du territoire sous la forme d'un allongement de la durée des concessions, il en résulte, pour les sociétés concessionnaires une perte de trésorerie donc une diminution de la capacité d'autofinancement ».

Le secteur autoroutier a dû, dans le même temps, faire face à un programme d'investissement de 141 milliards de francs dans le cadre de l'accélération de la réalisation du schéma directeur décidée par le gouvernement en 1993. Le montant des dépenses d'investissement de l'ensemble du secteur (construction d'autoroutes nouvelles et investissements sur le réseau en service), qui était de l'ordre de 11 milliards de francs avant l'accélération de la construction du réseau autoroutier, a atteint 16,5 milliards de francs en 1995 et 20 milliards de francs en 1996. Il s'est élevé à 16,2 milliards de francs en 1997 pour les SEMCA et à environ deux milliards de francs pour COFIROUTE.

II. - LE RECOURS A L'EMPRUNT

Le financement du secteur autoroutier a été, à l'origine, assuré par l'Etat et par la Caisse des dépôts et consignations. Ainsi, dans le cadre du premier programme autoroutier (1957-1961) qui prévoyait la réalisation de la liaison Fréjus-Nice, l'Etat a financé 69 MF

¹²⁵ Rapport général n° 66 sur le projet de la loi de finances pour 1999 annexe 24 .

¹²⁶ C'est-à-dire en l'absence de reports significatifs de trafic vers le réseau non concédé.

par le biais du fonds spécial d'investissement routier et le solde (17 MF) par l'emprunt. Avec la création des premières SEMCA et l'extension des programmes autoroutiers, les besoins de financement se sont accrus et la loi de finances pour 1958 a autorisé l'Etat à garantir les emprunts des nouvelles sociétés.

En 1963¹²⁷ a été créée la Caisse nationale des autoroutes (CNA) « chargée d'émettre des emprunts affectés au financement de la construction ou de l'aménagement des autoroutes donnant lieu à la perception des péages et de répartir le produit de ces emprunts entre les collectivités ou sociétés ayant reçu la concession de la construction ou de l'exploitation d'autoroutes ».

A compter de 1970, les SEMCA n'ont plus été financées sur ressources budgétaires autres que des avances remboursables. Le recours à l'emprunt, qui jusque là représentait environ les deux tiers du financement des programmes, a augmenté de façon continue depuis lors. Le volume des émissions d'emprunts a été fixé par le FDES et, depuis le décret du 27 novembre 1996, par le CIES, la CNA assurant la mise en oeuvre des décisions de ces instances.

Le CIES se réunit deux fois par an : au printemps de l'année n pour examiner le recalage des prévisions des années n - 1 et n et adopter les prévisions de l'année n + 1 ; à l'automne de l'année n, pour examiner le recalage des prévisions des années n et n + 1.

Jusqu'en 1996, les documents fournis au conseil de direction du FDES étaient très succincts. Les investissements des SEMCA étaient appréciés globalement. En fait, le FDES prenait acte des décisions de lancement de nouvelles sections sans analyser réellement ni leur rentabilité économique et sociale ni leur rentabilité financière. Un volume d'engagements de 70 milliards de francs (valeur 1994) avait été décidé par note du Premier ministre du 18 janvier 1994 dans le cadre des contrats de plan sur cinq ans (1995-1999) et le choix des sections nouvelles bénéficiant d'une autorisation d'engagement était opéré de façon à parvenir à ce montant.

A l'occasion de la réforme du FDES, la direction du Trésor a souhaité mettre fin à ce mécanisme de lancement automatique et aveugle du programme autoroutier et supprimer la notion d'engagement de sections. A sa demande, des fiches d'information par société sont désormais établies. De surcroît, une note sur la présentation de l'évaluation des projets, établie en octobre 1996 par la

¹²⁷ Décret du 20 Juin devenu en 1989 l'article R 122-15 du code de la voirie routière.

direction de la prévision et le Commissariat général au plan, précise que des calculs de la rentabilité socio-économique et de la rentabilité financière des projets doivent être effectués selon les prescriptions de la circulaire du 3 octobre 1995 relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructure. Pour la réunion du 7 mai 1997 une « évaluation économique des projets » a figuré pour la première fois à l'appui des documents transmis au comité spécialisé du CIES. Cependant ces évaluations produites par la direction des routes souffrent encore des insuffisances méthodologiques analysées ci-dessus et sont parfois contestées par la direction de la prévision.

Décisions du FDES/CIES concernant les SEMCA

en MF

	Engagements de sections nouvelles	Dépenses d'investissement	Enveloppe d'emprunts
1990	5 462	10 071	9 294
1991	10 114	11 150	10 681
1992	P < 8 600 R 8 654	P 10 993 R 10 490	12 385
1993	P 10 950	P 12 141 dont ICAS 2 890 R 12 059	11 400
1994	P 13 950 R 13 954	P 14 000 dont ICAS 2860 R 14 118	12 600
1995	P 15 960 R 15 961	P 16 500 dont ICAS 2 704 R 16 508	17 834
1996		P 17 597 R 17 543	17 977
1997		P 16 442 R 16 251	P 17 293 au titre du programme de construction + 774 MF d'emprunts spécifiques de refinancement ⁽¹⁾ R 16 920 MF au titre du programme de construction + 774 MF d'emprunts spécifiques de refinancement
1998		P 13 646	P 14 355
1999		P 13 377	P. 12 592

P : Prévisions

R : Réalisations

ICAS = investissement complémentaire sur autoroute en service

⁽¹⁾ Emprunts de la SAPRR pour faire face aux besoins de refinancement du groupe au titre de l'exercice 1996 (728 MF pour la SAPRR, 46 MF pour AREA).

Le rythme annuel d'investissement a progressé de 18 % par an en francs courants de 1993 à 1996 (12 milliards de francs en 1993, 14,1 en 1994, 16,5 en 1995, 17,5 en 1996 du fait de l'accélération du programme autoroutier) pour décroître légèrement en 1997 (16,25 MF).

En conséquence, le montant total des emprunts de la CNA, qui avait été multiplié par 2,4 entre 1987 et 1994 en raison de la relance de la politique autoroutière décidée en 1987 (« plan Méhaignerie »), connaît une augmentation encore plus rapide depuis 1993. Cette croissance des emprunts de la CNA a été encore renforcée par les conséquences de la réforme de 1994, les SEMCA remboursant par anticipation les avances de l'Etat à hauteur de 3,8 milliards de francs refinancés par la CNA.

En 1996, 90 % des dépenses du secteur autoroutier concédé étaient financées par voie d'emprunts gagés sur les péages perçus auprès des usagers.

Les émissions d'emprunts de la CNA

En milliards de francs

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Emprunt :	4,5	5,65	7,23	7,12	8,59	9,04	10,04	11,33	10,74	17,4	17,4	18	17,7
Enveloppe destinée aux investissements autoroutiers			5,85	6,7	7,7	8,59	10	10,33	10,4	12	16,4		
Restructuration du secteur autoroutier								1	-	3,8	-		
Gestion de la dette			0,99	0,42	0,88	0,44	0,04	-	0,34	1,61	0,94		

L'augmentation des impôts et taxes pesant sur les sociétés d'autoroutes contribue, en outre, à la dégradation des excédents de trésorerie voire à l'apparition de déficits de trésorerie pour certaines sociétés. Les emprunts financeront ainsi non seulement les investissements nouveaux mais aussi une part des dépenses obligatoires de la SAPRR entre 1997 et 2004.

Au 31 décembre 1997, l'endettement des huit SEMCA constaté au passif de leur bilan dépassait 141,784 milliards de francs soit 8,072 milliards de francs pour la SFTRF et 133,712 milliards de francs pour les sept SEMCA relevant de la SCETDAGO. Si l'on écarte les dettes internes au secteur autoroutier (avances en fin d'exercice entre mères et filles et avances de trésorerie intersociétés) le montant global de l'endettement des SEMCA s'établit à 136,908 milliards de francs.

Il s'agit là de l'endettement global qui inclut les dettes à court terme.

Les données communiquées au CIES qui se réfèrent à la notion de dette à moyen et long terme ne sont pas fiables. A la différence des données de la SCETDAGO établies au vu des comptes des sociétés, les données du FDES/CIES sont traitées en flux de trésorerie. Cette présentation a été adoptée pour pouvoir mesurer les besoins de la péréquation annuelle réalisée par ADF jusqu'en 1993 puis pour calculer les avances éventuelles au sein de chaque pôle entre société-mère et société-fille. Les données sont retraitées par la direction des routes d'après des tableaux remplis par les sociétés. Le cadre de ces tableaux a été établi par la direction du Trésor qui n'a pas fourni d'annexe méthodologique sur la façon de les remplir. Il en résulte une hétérogénéité des données selon les sociétés. Bien plus, les tableaux ont été inégalement remplis : ainsi, par exemple, la SANEF et la SAPN n'ont pas produit de données pour les années antérieures à 1995, ce qui n'a pas empêché la direction des routes de calculer des agrégats pour les huit SEMCA pour les années antérieures. De surcroît, des erreurs ont été commises dans le retraitement des données. Le montant de la dette à moyen et long terme des SEMCA est erroné notamment par suite de doubles comptes : les avances des sociétés-mères aux filiales sont, par exemple, prises en compte, deux fois. A cette erreur de méthode s'ajoutent des erreurs de retranscription des comptes voire d'addition. Faute de validation desdites données, les autorités de tutelle (direction des routes, direction du Budget, direction du Trésor) et le CIES se fondent ainsi sur des documents entachés de nombreuses approximations et erreurs.

En termes de perspectives de remboursement de la dette des SEMCA, la Cour s'en tient à la seule dette financière, telle qu'elle ressort des calculs ci-après.

Estimation de la dette financière des SEMCA

Au 31 décembre 1997, l'encours d'emprunt des huit SEMCA auprès de la CNA était de 127,409 milliards de francs.

Il convient d'ajouter à ce montant les emprunts émis directement par les SEMCA, les autres dettes financières, les avances de l'Etat, d'ADF et des collectivités territoriales, pour obtenir le total des dettes financières soit 134,795 milliards de francs hors avances internes aux groupes.

Le montant cumulé des intérêts prévisionnels, nonobstant l'éventualité de remboursements anticipés, atteignait 74,8 milliards de francs au 31 décembre 1997 pour les seuls emprunts émis par la CNA. Il est à noter que, depuis 1987, les conditions d'emprunt ne comportent plus de clause prévoyant la possibilité d'un remboursement anticipé.

Dettes inscrites au bilan des SEMCA (hors SFTRF) pour l'exercice 1997

En milliers de francs	ASF	ESCOTA	SAPRR	AREA	SANEF	SAPN	ATMB	Total 7
Dettes financières								
Emprunts (1)	32 620 577	10 657 325	36 192 338	8 529 374	19 899 842	11 560 498	1 020 000	120 479 952
Augment. des dettes financières (pertes de change)	26 480	1 264	23 416					51 161
Diminution des dettes financières (gains de change)	- 9 313	- 574	- 4 491		- 718	- 68		- 15 164
sous-total	32 637 745	10 658 016	36 211 263	8 529 374	19 899 124	11 560 430	1 020 000	120 515 952
Avances des collectivités territoriales (indexation comprise)					80 000		720 902	
Avances de l'Etat (indexation comprise)	205 334	435 568	98 708				212 308	
Avances du groupe(indexation comprise)		2 138 667		1 716 731		113 600	3 855 398	
sous-total	205 334	2 574 235	98 708	1 716 731	80 000	113 600	0	4 788 608
Avances à recevoir de l'Etat								0
Avances à recevoir des collect. territ.		5						5
Autres dettes (2)	1 288 498	477 960	2 033 584	447 442	764 845	591 023	20 321	5 623 672
sous-total	1 288 498	477 965	2 033 584	447 442	764 845	591 023	20 321	5 623 677
Dettes d'exploitation								
Dépôts et cautionnements	10 437	2 671	10 666	8 921	2 583		60	35 337
Dettes sur achats/prestations./comptes rattachés	117 451	26 476	87 007	30 395	53 396	8 770	43 066	366 561
Dettes fiscales et sociales	316 275	59 649	151 415	46 774	153 947	29 532	15 680	773 273
Autres dettes	28 888	3 416	170 673	1 173	3 798	10 703	25 104	243 754
Avances et acomptes reçus s/cdés en cours				2	23 562		515	24 078
sous-total	473 051	92 212	419 761	87 264	237 285	49 005	84 425	1 443 003
Dettes hors exploitation								
Dettes sur immo et comptes rattachés	178 465							
Autres dettes (3)	269 927							
sous-total	448 392	40 428	285 801	57 234	164 197	69 358	275 431	1 340 841
(1) dont emprunts à moins d'un an	1 932 046	725 142	2 232 640	538 090	1 382 474	41 423		6 851 714
(2) dont soldes créditeurs de banques et avances trésorerie intersociétés	116 310	60 870	614 234	38 787	30 599	159 813	230	1 020 843
(3) dont fonds de concours restant à payer.	269 927		1 338	4 018			204 014	479 297

Source : SCETDAGO

III. - UNE STRUCTURE FINANCIERE HORS NORMES

En 1997, les huit SEMCA ont dégagé un chiffre d'affaires de 24,2 milliards de francs, dont 23,68 milliards de francs en provenance des péages) pour 18,15 milliards de francs de charges d'exploitation dont près de 7,83 milliards de francs représentent des frais financiers. Elles ont dû rembourser 5,577 milliards de francs d'emprunts. Le solde disponible après remboursement d'emprunts s'établissait à 557 MF, en baisse de 46,1 % par rapport à 1996 pour les huit SEMCA. Ce solde était négatif pour la SAPRR (- 799 MF), l'AREA (- 39 MF) la SAPN (- 232 MF) et l'ATMB (- 242 MF) ce qui signifie que ces sociétés ont dû réemprunter pour faire face aux échéances de leurs dettes. Au total, les SEMCA ont à nouveau emprunté plus de 17,69 milliards de francs pour financer un programme d'investissement de 16,92 milliards de francs.

Avec une dette représentant vingt fois leurs fonds propres et plus de cent fois leur capital social, les SEMCA présentent une structure financière hors normes. Celle-ci se différencie nettement de celle de la seule société concessionnaire privée, COFIROUTE, qui, contrairement aux SEMCA, est assujettie à des contraintes de rentabilité financière.

COFIROUTE est la seule société, avec l'ATMB jusqu'à la catastrophe de mars 1999, à enregistrer des bénéfices comptables et à distribuer des dividendes. Ceux-ci s'établissent au titre de 1997 à près de 400 MF pour un résultat de 790,6 MF en forte progression (475 MF en 1993), ce qui représente 14 % des capitaux propres et 9 % du chiffre d'affaires de la société.

La société ATMB dégagait, depuis 1992, un résultat net avant impôt positif, (97 MF en 1993, 45,5 MF en 1997) ce qui lui a permis de verser à ses actionnaires des dividendes annuels variant de 10 à 34 MF.

Pour les autres sociétés, le résultat est par convention porté à zéro aussi longtemps qu'elles n'auront pas résorbé leurs charges différées. Ainsi qu'il a été noté précédemment, la Cour a maintes fois relevé que la pratique des charges différées retirait aux comptes leur signification normale et masquait la situation réelle des sociétés. Selon la SCETDAGO, les charges différées atteignaient au 31 décembre 1997 37 milliards de francs hors SFTRF.

Les contrats de plan assignent à chaque SEMCA des objectifs financiers et le suivi de ratios de gestion. Compte tenu de l'alourdissement de la fiscalité et du ralentissement de la croissance du trafic, certains objectifs seront difficiles à atteindre.

Structure financière des SEMCA et à titre de comparaison de COFIROUTE

	AREA	ASF	ESCOTA	SANEF	SAPN	SAPRR	6 principales SEMCA	ATMB	SFTRF (2)	Pour compa. COFIROUTE
Fonds propres en KF										
1993	164 884	1 640 684	223 705	968 498	150 974	1 165 337	4 314 083	343 541		
1997	163 569	1 901 978	383 109	1 412 431	529 428	2 081 942	8 554 418	532 365	- 121 5756	2 885 052
Dettes financières (1) en KF										
1993	10 024 129	22 693 489	12 632 586	15 676 156	3 025 117	26 612 881	90 664 358	1 185 010		
1997	10 693 546	34 131 577	13 710 216	20 743 969	12 265 053	38 343 555	129 887 917	1 020 230	7 721 911	9 064 237
Dettes financières/fonds propres										
1993	60,8 %	13,8 %	56,5 %	16,2 %	20 %	22,8 %	21 %	3,45 %		
1997	65,4 %	17,9 %	35,8 %	14,7 %	23,2 %	18,4 %	15,2 %	1,91 %	- 6,35 %	3,14 %
Dettes financières/CA HT										
1993	7,5 %	3,8 %	6,5 %	5,4 %	4,9 %	6,4 %	5,4 %			
1997	6,5 %	4,4 %	0 %	5,6 %	12,1 %	7,3 %	6,0 %	1,6 %		2,11 %
Dettes financières/Capacité d'autofinancement										
1993	72,5 %	9,3 %	29,8 %	14,5 %	7,8 %	24,3 %	16,3 %	4,7 %	978,5	
1997	26 %	12,5 %	21,4 %	16,1 %	- 107,4 %	36,9 %	21,6 %	3,6 %	1 697	
Capacité autofinancement/Investissement										
1993	37,3 %	77,4 %	70,5 %	48,6 %	26,5 %	35,8 %	51,1 %	-	71 %	
1997	69 %	51,6 %	70,5 %	71,3 %	- 7,5 %	28,7 %	43,6 %	85,3 %	3 %	
Dettes financières/EBE										
1993	10,6 %	5,2 %	9,2 %	7,4 %	7,1 %	8,8 %	7,4 %	-		
1997	9,9 %	6,8 %	9,5 %	8,5 %	21,4 %	11,5 %	9,37 %	2,71 %		3,89 %
Frais financiers nets/EBE										
1993	83,5 %	39,3 %	68,1 %	49,3 %	16 %	64,4 %	53 %	-	16,4 %	
1997	63,3 %	41,4 %	55,7 %	48,1 %	113,8 %	69,6 %	55,6 %	15,1 %	4,3 %	24,9 %

Source : Ces données sont, excepté pour la SFTRF et COFIROUTE, extraites des fiches synthétiques des SEMCA établies par la SCETDAGO. Celles-ci reprennent certaines données « CIES » : investissements et frais financiers. Les données concernant la SFTRF et COFIROUTE proviennent des comptes des sociétés.

(1) Emprunts + avances y compris avances du groupe.

Aucune des SEMCA, ne serait viable si elle était soumise aux contraintes du secteur privé. Seule l'ATMB faisait exception jusqu'à l'incendie du tunnel du Mont-Blanc.

La situation favorable de l'ATMB résultait pour partie du fait que le projet d'A400 n'a pas abouti (en raison de l'annulation de la DUP par le Conseil d'Etat) et que le projet d'A 41 Villy le Pelloux-St-Julien en Genevois, dont les perspectives de rentabilité financière sont, comme on l'a vu, très défavorables, n'avait pas été adossé dans le périmètre de la concession de l'ATMB au 31 décembre 1997. Le rapport du Conseil général des ponts et chaussées sur la politique française des transports terrestres dans les Alpes envisageait une augmentation du trafic des poids lourds de 59 % d'ici 2010 (voir annexe 4).

La catastrophe de mars 1999 rend caduques ces perspectives de trafic et les projections financières. Au-delà de l'impact immédiat de la fermeture du tunnel sur les comptes de la société, ces perspectives financières à moyen et long terme apparaissent des plus incertaines compte tenu des inconnues actuelles sur la société.

Selon le comité spécialisé du CIES de mai 1998, en 1997, les huit SEMCA ont acquitté plus de 7,8 milliards de francs de frais financiers, ce qui représente 34,6 % de leur chiffre d'affaires, 40 % de leur valeur ajoutée, 54 % de leur excédent brut d'exploitation. Il s'agit là cependant d'une moyenne et les écarts sont très marqués entre les sociétés. Le ratio des frais financiers et de l'excédent brut d'exploitation (EBE) varie ainsi de 15,1 % pour l'ATMB à 113,8 % pour la SAPN qui enregistre une brutale détérioration (18,3 % en 1995, 56,5 % en 1996).

Le ratio des frais financiers rapportés à la marge dégagée par le cycle d'exploitation est préoccupant pour la SAPRR et l'AREA mais c'est pour la SAPN et le tunnel de Fréjus que sont observées des situations extrêmes du fait d'investissements trop importants que supportent les sections rentables : adossement pour la SAPN de l'A14 dont les coûts ont fortement augmenté, sur l'A13 Paris-Rouen-Caen qui a vu son trafic diminuer de plus de 2 % en 1996, et pour la SFTRF de l'A43 aux coûts kilométriques très élevés, sur le tunnel de Fréjus qui connaît une fréquentation beaucoup plus faible que prévue pour le trafic poids lourds, compte tenu de l'assouplissement des mesures de restriction au passage du Brenner.

La Cour avait relevé dans son rapport sur les comptes des exercices 1988 à 1994 de la SAPN que les dettes financières, qui avaient fortement décliné depuis 1985, avaient de nouveau

sensiblement augmenté à partir de 1992, première année de mise en oeuvre du programme de construction de nouveaux tronçons défini par les décrets de mai et d'octobre 1991. L'encours des emprunts est ainsi passé de 653,5 MF en 1991 à 4 830,9 MF en 1994, 7 589 MF en 1995, 9 948 MF en 1996 et à 11 560 MF en 1997. La capacité d'autofinancement de la SAPN est devenue négative en 1997 et le gouvernement a dû renoncer à étendre le champ de la concession de la SAPN à l'A28.

La distorsion entre les moyens et les engagements financiers est plus forte encore pour la SFTRF. Titulaire de la concession du tunnel de Fréjus, elle a obtenu en 1992 celle de l'autoroute de Maurienne (A 43). Estimé à l'origine à 5,6 milliards de francs, le coût prévisionnel de ces 63 km d'autoroute était estimé fin 1996 par la société à 8,5 milliards de francs 1993. La dernière section était alors à peine commencée et son coût par kilomètre s'élevait déjà à 199 MF 1993. Le rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées observe que seule la garantie de l'Etat a permis d'aboutir à une situation où la SFTRF, avec un chiffre d'affaires de moins de 250 MF et un effectif de 125 personnes dont une équipe de direction très restreinte¹²⁸, s'est lancée dans un programme autoroutier de cette ampleur dont la rentabilité financière apparaissait dès l'origine comme négative¹²⁹ alors même que les hypothèses retenues n'étaient pas vraisemblables. La mission relève que « compte tenu notamment de la date de fin de concession fixée à 2015 sur les instances de la direction du Trésor ainsi que des hypothèses économiques irréalistes retenues en conséquence, il était patent dès la signature de la concession que celle-ci n'était pas viable sur le plan financier » et observe que « l'adjonction au traité de concession d'une clause exorbitante de garantie totale de l'Etat en constitue la preuve » (voir annexe 15).

La société ne disposait en 1996 que de 60 MF de capitaux propres et son chiffre d'affaires, lié à l'époque à la seule exploitation du tunnel, n'était que de 251 MF. Du fait de l'augmentation des coûts de construction de l'autoroute de Maurienne et de la non-réalisation des hypothèses notamment de trafic et d'inflation, les dettes financières ont fortement augmenté pour atteindre 5,3 milliards de francs au 31 décembre 1996 et 7,72 milliards de francs fin 1997.

¹²⁸ Le rapport de la mission d'inspection relève que la faiblesse des effectifs de la société et d'expérience préalable en matière de construction autoroutière n'a permis à la SFTRF ni d'influencer les choix techniques, ni de suivre le travail de ses mandataires et d'exercer un véritable contrôle des coûts.

¹²⁹ Valeur actuelle nette du projet estimée en 1992 : - 3,4 milliards de francs, estimée en 1998 : - 6 milliards de francs.

Le ratio entre les dettes financières et la capacité d'autofinancement est passé de 29,8 % en 1996 à 1 822,6 % en 1997. Les fonds propres sont devenus négatifs en 1997.

Les résultats nets prévisionnels sont constamment négatifs jusqu'en 2017. Selon une simulation relativement optimiste, la société porterait encore un montant total de charges différées de 9,153 milliards de francs à la fin de l'année 2018, qui ne pourrait être résorbé au plus tôt qu'en 2024. Il en est résulté une conséquence immédiate : l'impossibilité de continuer à recourir au mécanisme des charges différées, qui atteignaient 106 MF au 31.12.1996. Une perte de 211,93 MF a dû être constatée en 1997 et les capitaux propres sont passés à - 121,57 MF.

L'assemblée générale extraordinaire des actionnaires du 23 novembre 1998 a décidé de reconstituer les capitaux propres en procédant à une augmentation du capital de 157 500 000 F et corrélativement à une réduction de capital par imputation des pertes à hauteur de 157 391 700 F. Cette augmentation de capital a été pour l'essentiel souscrite par ADF par compensation avec ses créances sur la SFTRF (157 230 000 F). Au terme de ces opérations les pertes cumulées de la société ont été ramenées à 72 662 760 F pour un capital social fixé à 71 708 300 F et des fonds propres de 35 924 443 F. Le rapport de la mission d'enquête relève que la construction de l'autoroute de Maurienne va ainsi se traduire pour la SFTRF par une perte actualisée proche de 3 milliards de francs et que l'équilibre financier de la concession dans son cadre actuel – échéance en 2015 reportable à 2018 – n'est pas assuré. La SFTRF va bénéficier d'une forte augmentation des recettes de péage liée au report de trafic consécutif à l'incendie du tunnel du Mont-Blanc. Pour autant l'avenir financier de la société demeure incertain.

La SAPN va devoir faire appel aux avances de trésorerie de la SANEF. Quant à la SFTRF, le rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées souligne que le principe d'une fusion de la SFTRF avec une société mieux capitalisée ou d'une autre forme d'adossement paraît inéluctable à terme, sauf à liquider la société ce qui contraindrait l'Etat, en application de la clause de garantie du décret du cahier des charges de la concession, à reprendre plus de 10 milliards de francs de dettes à l'échéance de la concession.

Les réponses apportées jusqu'à présent aux crises financières successives des sociétés d'autoroute ont, en effet, été d'adosser les sociétés en difficulté sur des sociétés en meilleure santé tout en allongeant la durée des concessions.

Le secteur autoroutier se maintient ainsi par adossements successifs : adossement des sections non rentables sur les sections rentables, des sociétés en difficulté sur d'autres sociétés. La restructuration du secteur autoroutier s'est effectué par consolidations successives à chaque crise financière. Ainsi déjà, les sociétés privées APEL (autoroute Paris-Est-Lorraine) et ACOBA (autoroute de la côte basque) avaient été en 1984 et 1985 absorbées par la SANEF et ASF.

La réforme du secteur autoroutier de 1994 qui avait pour objectif essentiel de permettre aux SEMCA de faire face à un programme d'investissement de 140 milliards de francs sur dix ans en renforçant leur assise financière, n'a pas fait exception à cette pratique. Le regroupement des sociétés par pôles a permis d'adosser des sociétés en difficulté sur des sociétés en meilleure santé financière en instituant des avances de trésorerie entre les sociétés mères et leurs filiales.

Les avances de trésorerie entre les sociétés mères et leurs filiales

Ainsi, selon les études bilan 1997, ESCOTA avait reçu, à fin 1997, 2 186,26 MF d'avances de ASF pour couvrir :

1 879,45 MF de solde ADF
 90,22 MF de déficit de trésorerie de l'exercice 1993,
 65,28 MF de déficit de trésorerie de l'exercice 1994,
 128,49 MF de déficit de trésorerie au titre de 1995,
 22,82 MF de déficit de trésorerie pour 1996.

ASF ayant participé à hauteur de 153,86 MF en 1995 à l'augmentation du capital d'ESCOTA par diminution de ces avances, le total des avances dues par ESCOTA était de 2 032,40 MF fin 1997. Selon l'étude bilan, ESCOTA devra recevoir 846,5 MF d'avances de trésorerie de 1999 à 2005.

De même, AREA avait reçu fin 1997, 1 635 MF d'avances de la SAPRR pour couvrir 1 238 MF de solde ADF et 397 MF de déficits de trésorerie concernant les exercices 1993 à 1996. Les déficits de trésorerie de 1997 (- 39 MF) et de 1998 (prévision - 121 MF) seront refinancés par avances de la SAPRR.

La SAPN devra également faire appel, certaines années, à la SANEF pour couvrir des déficits de trésorerie. De 1998 à 2014, la SANEF devra consentir 5,8 milliards de francs d'avances à la SAPN. Une partie de ces avances sera prélevée sur la trésorerie de la SANEF, l'autre sera refinancée par des emprunts de 2,1 milliards de francs en cumul que la SANEF finira de rembourser en 2013. Selon l'étude bilan 1997, 3 300 MF d'avances et 975 MF d'indexation correspondante ne seront pas remboursées par la SAPN à la SANEF à la date d'expiration de la concession.

Loin d'apurer la situation du secteur autoroutier, ce procédé de consolidation ne fait que différer les difficultés et menace de mettre à terme en péril l'équilibre d'ensemble.

La direction des routes et la commission d'enquête sénatoriale font toutefois valoir qu'en dépit du poids de leur endettement, la situation financière des SEMCA n'est pas assimilable à celle de la SNCF, par exemple. Les SEMCA dégagent, en effet, une forte valeur ajoutée et des marges d'exploitation avant amortissements élevées. Toutefois, il faut bien considérer que le mécanisme de charges différées fausse l'appréciation de ces résultats, dans la mesure où elles portent aussi bien sur des dépenses de fonctionnement ou financières que sur des amortissements. Il en résulte que les résultats bruts, avant amortissement, sont surévalués. Le ratio valeur ajoutée/chiffre d'affaires HT est très élevé (87 % en moyenne). Même si la part de l'EBE dans le chiffre d'affaires a diminué en raison de l'augmentation du poste des impôts et taxes, due en particulier à la création puis au doublement du taux de la taxe d'aménagement du territoire, elle représente une part élevée du chiffre d'affaires soit, en 1997, 64 % pour les six principales SEMCA et l'ATMB (voir annexe 16). A titre de comparaison, ce ratio n'était, la même année, que de 9. % pour la SNCF.

C'est sur cette capacité du secteur autoroutier à dégager une marge d'exploitation élevée avant amortissements que se fondent les perspectives de résorption de l'endettement.

Cependant les programmes d'investissements financés par l'emprunt portent désormais sur des liaisons dont la rentabilité n'est plus assurée. La logique du système qui consistait à financer des investissements par des emprunts gagés sur les recettes de péages repose sur la rentabilité des investissements mais tel n'est pas le cas pour la quasi-totalité des autoroutes en cours de construction qui n'ont pu être engagées que par le recours à la pratique de l'adossement, fréquemment assortie d'un allongement de la durée des concessions. Dès lors, la recette kilométrique est appelée à décroître au fur et à mesure qu'augmentera le kilométrage de réseau peu fréquenté. Le graphique, en page VII du cahier couleur met en évidence la baisse de la recette kilométrique moyenne liée à l'adossement d'un kilométrage de plus en plus important de liaisons non rentables sur les sections rentables. Il en résulte un effet de levier défavorable pour les investissements récents et programmés puisque la rentabilité financière desdits investissements est inférieure au coût de l'endettement.

IV. - LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE

Comme le relevait déjà la Cour en 1986, le système des charges différées, le refinancement des emprunts et l'adossement des sociétés en difficulté sur d'autres sociétés reporte le retour du système à l'équilibre à une échéance qui a été progressivement différée par les allongements successifs de durée des concessions.

Compte tenu des investissements en cours, l'endettement du secteur autoroutier va continuer à croître.

Les projections des tutelles s'appuient sur les résultats des études-bilan produites à l'appui des comptes des SEMCA pour l'exercice 1997. Ces études permettent aux commissaires aux comptes d'apprécier la capacité des sociétés à résorber leurs charges différées avant la date de fin des concessions, indication indispensable à la certification des comptes. Elles prennent en compte la réalisation des seules sections prévues dans les conventions de concessions à la fin de l'exercice considéré.

Les prévisions des études bilan figurant à l'appui des comptes 1997 font état d'un remboursement de la dette à des dates qui correspondent à celles de fin de la concession, à l'exception de la SAPN qui ne pourra rembourser les avances de la SANEF. Celle-ci est toutefois en mesure de couvrir les dettes de la SAPN. Selon les études-bilan, si la situation avait permis à la SAPN d'équilibrer par elle-même ses comptes, le résultat de la SANEF en fin de concession aurait été de 6,8 milliards de francs.

La SANEF devra procéder à un abandon de créance d'un montant de 3,3 milliards de francs correspondant au principal des avances non encore remboursées par la SAPN à la fin de la concession et constater, de surcroît, une perte de 267 MF sur la valeur des titres de participation qu'elle détient sur la SAPN, ce qui réduira son résultat cumulé après impôt à 2,2 milliards de francs à fin 2016.

La société des ASF joue le rôle d'amortisseur du système autoroutier. Sa trésorerie après remboursement de toutes les avances et le financement des sections nouvellement concédées deviendrait, selon l'étude bilan 1997, excédentaire à partir de 2007 pour atteindre en 2019 en cumul 14 050 MF courants (10 105 MF valeur 1998).

	Date de fin de concession	Date de remboursement de la dette totale	Date de résorption des charges différées	Solde de trésorerie avant impôt en fin de concession (MF courants)
AREA	2017	2017	2014	2 428
SAPRR	2017	2017	2015	6 200
ESCOTA	2014	2014	2014	2 805
ASF	2019	2019	2015	14 050
SAPN	2016	non remboursée en fin de concession (4 275 MF)	charges non résorbées en 2016 (4 546 MF)	-

Si on raisonne en termes de consolidation globale de l'endettement, les simulations escomptent que la dette en capital atteindrait près de 150 milliards de francs pour les six principales SEMCA et serait tout juste résorbée en 2019 (voir graphique en page XI du cahier couleur)¹³⁰.

Ceci à la double condition impérative que :

- l'on s'en tienne aux projets de construction des sections nouvelles inscrites dans le champ des concessions au 31 décembre 1997 sans poursuivre par adossement l'achèvement du schéma directeur (ce qui exclut notamment la réalisation de l'A 28 par la SAPN, de l'A 8 bis et du tronçon central de l'A 51 par ESCOTA) ;

- et que les prélèvements sur les SEMCA ne soient pas augmentés (hypothèse du maintien des taux de la TAT et de la redevance pour occupation du domaine public à leurs niveaux actuels).

Hypothèses générales des études bilan 1997

Dérive générale des prix

Les taux annuels hors tabac (i) sont estimés à : 1,3 % pour les années 1997 à 1999 ; 2,0 % pour les années ultérieures.

Caractéristiques des emprunts « construction »

Les taux des intérêts sont estimés pour 1997 et au-delà à $i + 5\%$ pour les emprunts in fine à 10 ans avec une majoration de 0,05 % par année au-delà de 10 ans. Les durées et les différés seront adaptés suivant la situation de chaque SEMCA.

¹³⁰ Soit 148,7 milliards de francs en 2004 selon les simulations dites WO qui reprennent les hypothèses des études-bilans pour 1997 hormis le régime de TVA (hypothèse d'un maintien au taux de 20,6 % au-delà de 1999 avec pour conséquences un surcoût pour les investissements et une baisse de la recette de péage nette).

Dépenses de fonctionnement (hors TVA)

Les charges d'exploitation hors dépenses de personnel varieront de $(i + 0,5 t) \%$; les dépenses de personnel de $(i + 1 + 0,5 t) \%$
(i : taux d'inflation - t : taux d'évolution du trafic)

Les taux d'évolution mentionnés ci-dessus sont présentés en moyenne et peuvent être différents d'une société à l'autre.

Evolution du trafic

- Réseau en service : 1997 à 2000 : taux d'évolution retenu dans les études bilan ; 2001 à 2010 : croissance linéaire pour atteindre le trafic estimé en 2010 par le SETRA (réactualisée en cas de trafic constaté plus faible que prévu) ; au-delà : + 1,5 % (base 1993).

En moyenne, l'évolution du trafic global (toutes sections confondues) est estimée à + 2 % par an (+ 1,9 % de hausse du trafic en moyenne mobile constatée au 1er novembre 1997).

- Sections nouvelles : années 1 et 2 : + 8 % base estimation année 0 ; années 3 à 5 : + 5 % base estimation année 0 ; au-delà : même croissance que sur section en service pour atteindre en 2010 le trafic prévu par les SETRA. Toutefois, et dans la mesure du possible, ces taux de croissance sont corrigés en fonction des caractéristiques propres de chaque section : section isolée, complétant une liaison ou créant un maillage, etc...

Tarifs

On retient par société les évolutions arrêtées pour les contrats de plan (corrigées du taux de hausse additionnel compensant pour partie l'augmentation de la TAT) et 80 % de i au-delà avec une variante à 100 % de i.

Investissements

Programme de construction limité aux sections déjà concédées au 31 décembre 1997, soit la construction de 1 207,5 km dont plus de la moitié (674 km à la charge d'ASF).

La situation apparaît cependant très tendue. Même si l'on excepte la SAPN, la marge de sécurité de trois ans avant la fin de la concession fixée pour la résorption des charges différées n'est plus respectée pour plusieurs sociétés et en particulier pour ESCOTA qui résorberait ses charges différées l'année même de fin de concession.

Par ailleurs, ces prévisions font abstraction de l'endettement de la SFTRF qui s'élevait à plus de 7,7 milliards de francs fin 1997. Les perspectives de remboursement de sa dette par l'ATMB, jusqu'alors favorables, sont à reconsidérer pour tenir compte des conséquences de l'incendie de mars 1999.

Dans le passé, les études présentées au FDES en 1986 par l'union des sociétés d'autoroutes à péages (USAP) prévoyaient que la trésorerie de l'ensemble du système autoroutier redeviendrait positive vers 1996-1997 et que l'excédent cumulé pourrait atteindre 12 milliards de francs en l'an 2000 et 20 milliards de francs en 2010 époque alors fixée pour la fin des concessions. Mais la Cour avait relevé au rapport public de 1986 que : « de telles perspectives (pouvaient) paraître encourageantes et renforcer le sentiment qu'il (suffirait) aujourd'hui de différer comptablement les charges des sociétés concessionnaires et d'assurer leur refinancement pour leur permettre de passer un cap difficile. Ce serait oublier qu'elles reposent sur des hypothèses fragiles ... Ainsi une dérive apparemment réduite des hypothèses actuellement formulées sur l'avenir du secteur autoroutier suffirait à retarder pour de nombreuses années son retour à l'équilibre ».

Cette observation sur la fragilité des hypothèses vaut tout autant aujourd'hui. Le montant de la dette et les délais de remboursement sont très sensibles aux hypothèses d'évolution du trafic, des tarifs de péage, des coûts de construction et d'exploitation, de taux d'intérêt, de taux d'inflation et de croissance du PIB.

Or, comme on l'a noté à propos des perspectives de croissance économique et d'augmentation du trafic routier, ces hypothèses sont d'autant plus aléatoires qu'elles portent sur un horizon lointain. Les perspectives de remboursement de la dette des sociétés d'autoroute se fondent sur des hypothèses « moyennes » validées par les autorités de tutelle. La Cour ne peut que regretter que des études de sensibilité n'aient pas été menées sur la base de scénarios contrastés d'évolution des paramètres économiques¹³¹ alors même que le directeur du Trésor et le directeur du Budget reconnaissent l'existence « d'incertitudes importantes liées à la définition de telles hypothèses sur des durées aussi longues et avec des paramètres corrélés (croissance économique avec l'inflation et les trafics, l'inflation avec les tarifs, les tarifs avec les trafics) ... »

La direction des routes indique dans ses réponses à la Cour que « le rythme d'investissement du secteur autoroutier concédé doit être réduit pour assurer la viabilité financière des sociétés concessionnaires ». Les simulations financières ci-dessus se fondent sur la limitation des investissements aux seules sections concédées au 31 décembre 1997. Dans l'hypothèse où serait maintenue la

¹³¹ Les scénarios établis ne diffèrent que sur les hypothèses de durée de concession de régime de TVA et de calendrier de paiement de l'impôt sur les sociétés.

décision d'accélérer la réalisation du programme autoroutier avec l'engagement de l'ensemble du programme autoroutier d'ici 2003, soit un montant d'investissement, hors investissements complémentaires sur autoroutes en service, de 116 milliards de francs sur la période 1997-2003 (en F courants 1997 HT), la dette des six principales SEMCA atteindrait un maximum de 215 milliards de francs en 2016 selon les études « extension » réalisées en 1997. Cependant, si l'on élargit le champ des concessions à de nouvelles sections, le remboursement de la dette devient très aléatoire car il dépend encore plus de l'évolution des différents paramètres économiques, imprévisible à un horizon aussi éloigné. Au demeurant, une telle hypothèse ne paraît plus envisageable, compte tenu du nouveau contexte juridique qui ne devrait plus permettre la poursuite de l'adossement par allongement des concessions.

Lors de la séance du 22 octobre 1998 de l'Assemblée nationale, le ministre de l'équipement, des transports et du logement a indiqué que « le gouvernement n'avait jamais remis en cause le schéma directeur autoroutier ». Mais, ajoutait-il, « la poursuite de ce programme devrait désormais tenir compte des évolutions juridiques tant au niveau national qu'au niveau européen ». La charge de la poursuite du programme autoroutier, au cas où elle serait confirmée par les futurs schémas de service, portera donc désormais non sur la dette des sociétés concessionnaires mais directement sur le budget de l'Etat.

En toute hypothèse, compte tenu de l'ampleur de la dette globale des sociétés concessionnaires d'autoroute qui a un caractère « para-public », il serait souhaitable que le Parlement fût régulièrement informé de la situation du secteur autoroutier. Un « jaune budgétaire » qui exposait l'activité du FDES en 1993 et 1994 avait été présenté à l'appui du projet de loi de finances pour 1995. Il est regrettable que cette initiative n'ait pas été reconduite.

En effet, alors qu'en principe les risques devraient être supportés par les capitaux propres des sociétés, le faible montant de ceux-ci conduit, par le jeu des clauses de garantie des contrats de concession à faire porter sur l'Etat concédant les conséquences des défaillances éventuelles des SEMCA.