

LES
AUTOROUTES
ET LEUR
FINANCEMENT

Alain FAYARD

Notes & études
documentaires

N° 4 597 - 4 598

10 DÉCEMBRE 1980

28 F

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE



**LES
AUTOROUTES
ET
LEUR
FINANCEMENT**

Alain FAYARD

L'auteur tient à remercier les différentes personnes qui ont collaboré à la préparation de cet ouvrage et permis ainsi sa réalisation.

La collection « NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES »

est dirigée par

Bernadette PICARAT
Isabelle CRUCIFIX

avec la collaboration de

Anne DUCHEMIN
Thierry DU BOUETIEZ
Philippe CHARLIER

secrétariat de rédaction

Jacques BELOTTEAU
Catherine BINET
Anne VEDRENNE

secrétariat

Jeannine LUCIEN
Evelyne SAINTEN

SOMMAIRE

	Pages
Préface	5
Introduction	7
Nécessité d'un réseau autoroutier	9
1. Un réseau routier inadapté à la demande de transport	11
La demande de transport	11
Le réseau routier français	18
2. Le développement des autoroutes	25
Histoire d'une politique autoroutière	25
Définition de l'autoroute	40
Réalisations	43
La politique de financement	51
1. La réduction des coûts	53
L'organisation des travaux	53
L'action sur les normes	65
Les résultats	69
2. La diversification du financement	75
Les sources de financement	75
Le compte d'exploitation et la trésorerie	99
Conclusion	133

	Pages
Annexes	135
1. Les sociétés concessionnaires	137
2. Répartition du capital des sociétés concessionnaires	145
A. — Sociétés d'économie mixte	145
B. — Sociétés privées	153
3. Autoroutes et environnement	156
4. Les autoroutes à péage en Europe et dans le monde	165
Liste des tableaux et figures	171
Table des matières détaillée	175

*Les opinions exprimées dans cette étude
n'engagent que leur auteur.*

DANS LA MÊME COLLECTION

- L'amélioration des transports urbains : expériences françaises et étrangères.
- Un dossier : la liaison Rhin-Rhône.
- La Caisse des dépôts et consignations.

PRÉFACE

par

Michel FÈVE

Directeur des routes et de la circulation routière

La France ne s'est lancée que tardivement dans l'aventure autoroutière. Disposant d'un réseau classique, de bonne qualité et largement développé, les Français percevaient mal la véritable révolution que l'autoroute allait apporter dans le domaine de la circulation routière. Voie royale de la voiture particulière, l'autoroute répond aussi à la nécessité d'écouler un trafic lourd sans cesse croissant.

Ce n'est que vers la fin des années cinquante que les responsables français prirent conscience de l'inadaptation de notre voirie traditionnelle aux besoins nouveaux résultant du développement de notre économie. Pour combler au plus vite notre retard, il fallait s'en donner les moyens en diversifiant le financement : c'est ainsi que fut mis au point le système de la concession d'autoroute à péage.

Mais au moment même où nous commençons à disposer ainsi d'un véritable réseau autoroutier, cet effort de modernisation se heurte à un certain nombre de critiques au nom de la défense de l'environnement, de la lutte pour les économies d'énergie et de la promotion exclusive des transports collectifs. S'il convient effectivement d'avoir une politique globale en matière de transports, il ne faut pas surestimer l'importance de la concurrence entre les modes de transport en raison de la spécificité de leurs fonctions. Ainsi, un relâchement de l'effort engagé aboutirait beaucoup moins à un transfert de trafic vers d'autres modes de transport qu'à une baisse de niveau de service sur les routes, entraînant gaspillage d'énergie et atteinte au cadre de vie. D'autre part, les différentes préoccupations d'environnement sont maintenant prises en compte de manière systématique et dès le stade de la conception des infrastructures routières.

L'autoroute à péage reste donc un élément important du système des communications intérieures. Le système du péage sera conservé tant que ne sera pas achevée la construction du réseau autoroutier de base. Alors, sera engagée la construction d'une seconde génération de voies rapides dont la réalisation répondra à des considérations d'aménagement du territoire. Il s'agira selon les cas de modernisation et de transformation de routes existantes ou d'infrastructures entièrement nouvelles. Pour le financement de ce programme,

le système du péage sera sans doute écarté mais rien n'exclut qu'une partie des excédents dégagés sur les recettes provenant de l'exploitation des autoroutes de la première génération lui soit affectée.

C'est tout le mérite de l'étude réalisée par M. Fayard que d'avoir, par une description de la politique autoroutière française depuis ses origines et une analyse très poussée des systèmes de financement mis en place, parfaitement su démontrer l'importance primordiale des problèmes de financement des infrastructures, importance encore accrue dans une société soumise à des contraintes nouvelles.

Introduction

L'importance des phénomènes de transport s'est manifestée avec une acuité sans cesse accrue au cours de l'histoire. Le réseau de communications apparaît à la fois comme l'expression de la puissance de l'Etat et comme l'expression d'un développement économique.

Sous Sully et sous Colbert se constitue le réseau hiérarchisé et centralisé de voirie qui va induire l'organisation politique, économique et urbaine contemporaine ainsi que les grands réseaux ultérieurs, ferroviaires, autoroutiers et les liaisons aériennes intérieures.

Chaque mutation du réseau de communication est fondée sur la conjonction d'une volonté politique et d'une innovation technique : l'attelage à l'épaule à la fin du Moyen Age, le fer et le moteur lors de la révolution industrielle, l'avion récemment.

C'est le chemin de fer qui a bouleversé la notion même d'espace et au milieu du XIX^e siècle apparaît le nouveau concept d'espace qu'est la distance-temps. Après l'oubli passager de la route, détrônée pendant presque un demi-siècle par le chemin de fer, la naissance de l'automobile relance l'importance du réseau routier dont la souplesse est supérieure à celle du rail, et dont le développement considérable et l'importance économique créent le besoin d'un réseau autoroutier.

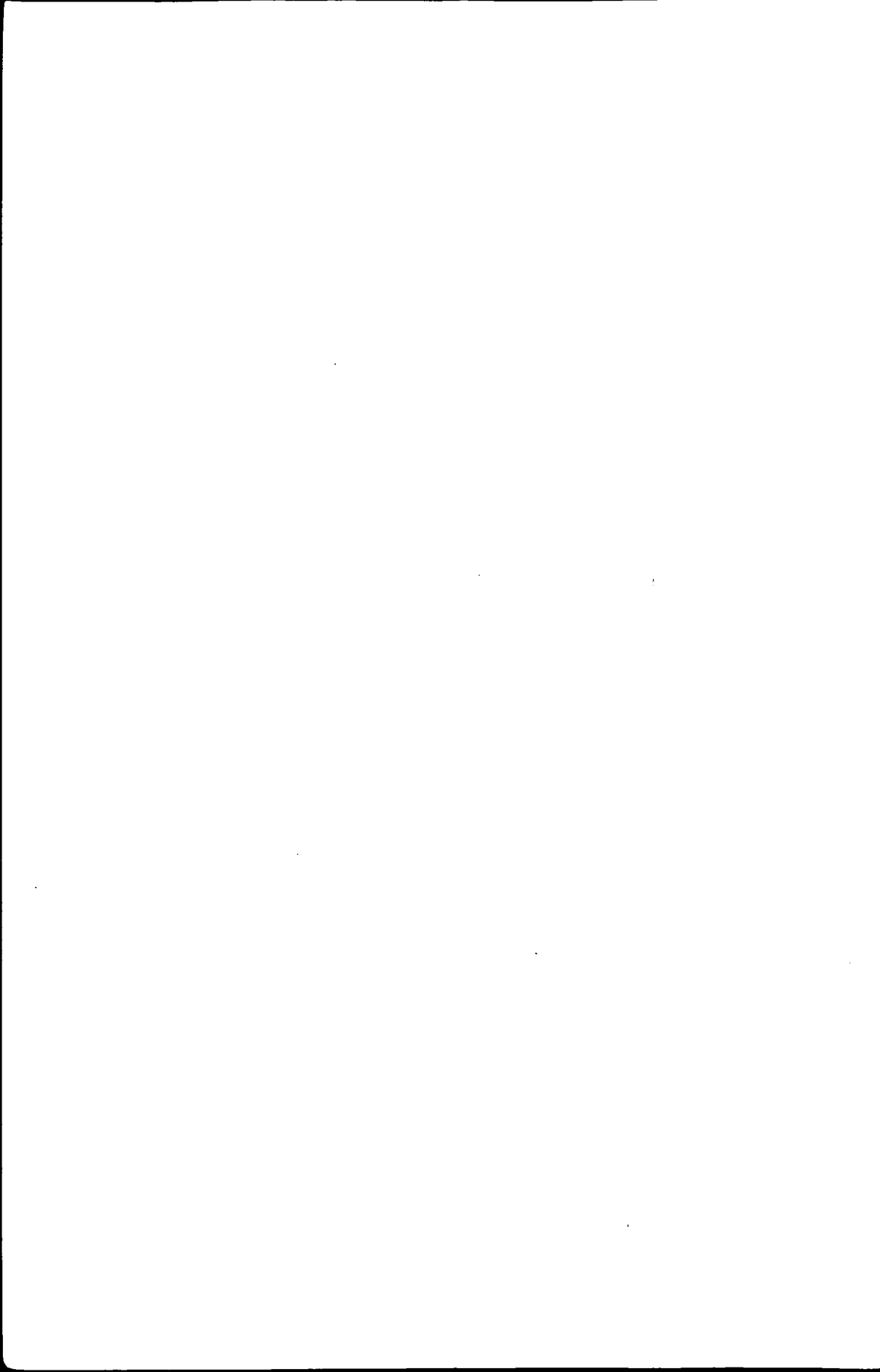
Ce réseau a pour but initialement d'accroître la capacité d'absorption d'une circulation routière de plus en plus forte et la sécurité ; ce n'est que progressivement qu'est apparu le souci du développement régional et de l'aménagement du territoire. L'urgence de la réalisation du réseau occultait en quelque sorte l'étude de ce qu'on appelle maintenant les effets indirects de l'autoroute.

Si l'autoroute n'apparaît pas comme les autres réseaux le fruit d'une révolution technologique — quoiqu'il ne faille pas sous-estimer les progrès de la technique routière — par contre, en raison, en partie, du retard initial pris par la France, comme pour les autres réseaux, le problème de l'investissement initial s'est posé avec acuité et le problème du financement en vingt ou trente ans d'un nouveau réseau est apparu comme le problème primordial. La solution en a été cherchée d'une manière pragmatique dans la réduction des coûts et dans une diversification des sources de financement par concession, tout d'abord à des sociétés d'économie mixte puis à des sociétés privées.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

Première partie

**Nécessité
d'un
réseau
autoroutier**



Première partie / chapitre 1

Un réseau routier inadapté à la demande de transport

La demande de transport

Toute économie suppose des échanges et des infrastructures de communication ; l'évolution économique marquée par la spécialisation de l'espace renforce ce besoin et nécessite une adaptation des systèmes de transports.

La part prépondérante de la route

Le développement des transports terrestres de marchandises est assuré essentiellement par la route, abstraction faite du transport par conduite qui ne convient qu'à une catégorie très restreinte de produits.

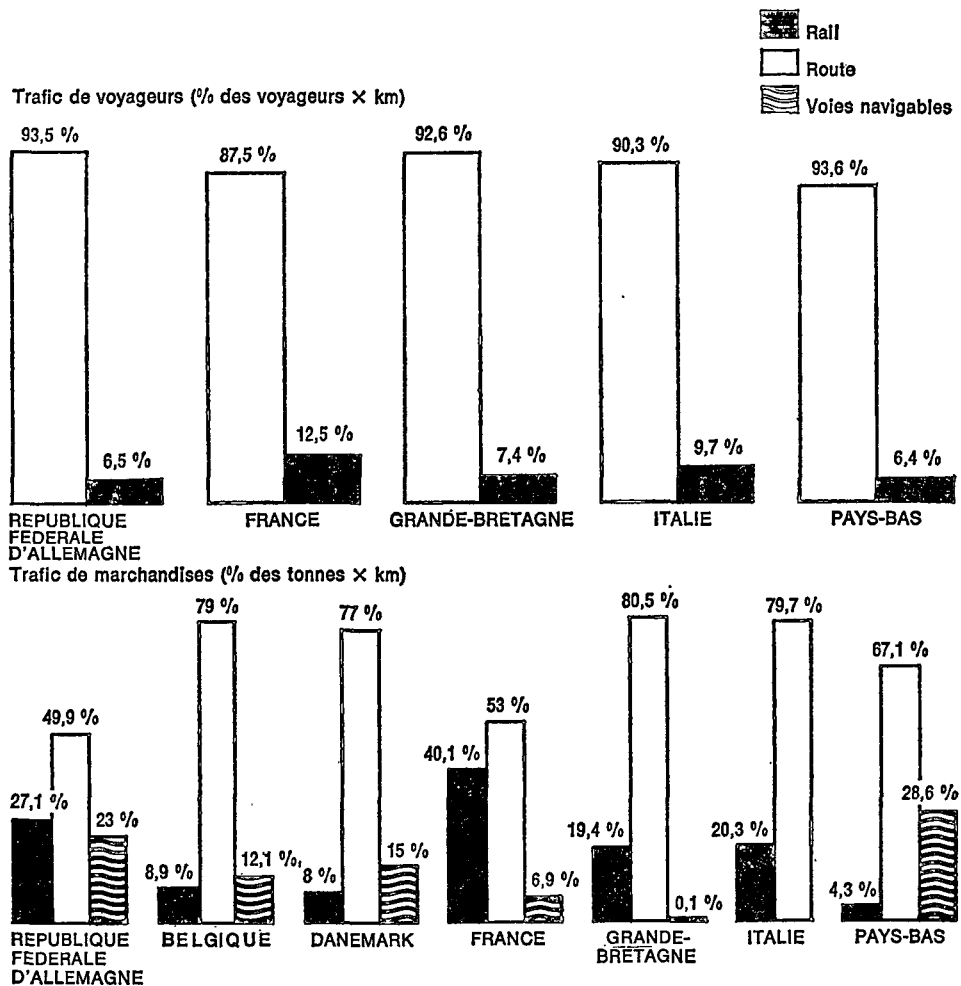
Tableau 1. — Trafic de marchandises selon le mode de transport

En milliards de tonnes × kilomètres (MT × km) et en pourcentage (%)

	1966		1974		1978	
	M.T.x km	%	M.T.x km	%	M.T.x km	%
Route	48,5	32,6	87,4	41,4	89,1	45
S.N.C.F.	64,1	43,1	77,1	36,5	67,3	34
Voies d'eau	12,6	8,5	13,7	6,4	11,6	5,9
Oléoducs	23,4	15,8	33,1	15,7	29,8	15,1
Total	148,6	100	211,3	100	197,8	100

Source : Annuaire statistique des transports, ministère des transports, SAE, 1978.

Figure 1. — Répartition du trafic par modes de transport dans quelques pays d'Europe occidentale



Source : International Road Federation, *Statistiques routières mondiales*, 1979.

De même, pour les transports de voyageurs, la route est le support à la fois des modes de transport individuel (par l'intermédiaire de l'automobile et des deux-roues) et d'une partie des transports collectifs (par l'intermédiaire des autocars et autobus).

Dans ce domaine également l'évolution s'est faite en faveur de la route :

Tableau 2. — Evolution du trafic de voyageurs

(en milliards de voyageurs × kilomètres)

	1959	1973
Route	85	365
S.N.C.F.	32	44,5
R.A.T.P.	9,6	8,9
Total	126,6	418,4

Source : Loi de finances pour 1975

Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale.

La route assurait en 1977 près de 90 % du trafic de voyageurs en rase campagne :

Tableau 3. — Trafic de voyageurs en rase campagne

(en %)

Voitures particulières	80
Deux roues	1,5
Transport en commun routier	6
Total route	87,5
Transport ferroviaire	11,5
Transport aérien	1
Total	100

Source : ministère des transports; Direction des routes et de la circulation routière (DRCR), « La route en 1977 », Paris, 1978.

Tableau 4. — Indice de volume de la consommation des ménages en 1974

Base 100 : 1959

Consommation totale	223,0
Transports individuels	341,5
Transports collectifs	165,1

Source : 13^{eme} rapport de la commission des comptes de transports de la Nation, INSEE, 1976.

L'évolution du trafic

Bien que les modes de comptage aient été remaniés et que les caractéristiques du réseau évoluent — ce qui rend difficile les comparaisons — il apparaît à l'évidence une forte augmentation du trafic :

Tableau 5. — Evolution du trafic (1)

(en %)

	Evolution	1970/1960	1965/1960	1970/1965
Parcours	globale	135	56,8	50,2
	annuelle	8,9	9,4	8,5
Débits	globale	131,2	56,8	47,4
	annuelle	8,7	9,4	8,1

Source : Ministère de l'Équipement, Service d'étude techniques des routes et autoroutes (SETRA).

(1) La longueur du réseau a peu évolué jusqu'en 1968, ce qui explique la similitude de l'évolution des parcours et des débits.

Tableau 6. — Trafic - Indices de débit - Pourcentage d'évolution annuelle

(en %)

	1971/ 1970	1972/ 1971	1973/ 1972	1974/ 1973	1975/ 1974	1976/ 1975	1977/ 1976	1978/ 1977
Autoroutes de liaison	+13,2	+14,2	+16,3	+3,3	+9,7	+7,3	+8,7	+8,1
Autoroutes de dégagement	+9,9	+10,0	+8,3	-0,8	+6,9	+3,2	+5,2	+0,8
Ensemble des Autoroutes	+11,4	+12,4	+11,8	+0,8	+8,2	+6,0	+7,0	+4,1
Routes nationales (1)	+7,0	+5,6	+6,0	-2,2	+3,5	+2,8	+0,4	+3,6
RESEAU NATIONAL	+7,9	+7,2	+7,5	-1,3	+5,2	+3,8	+3,0	+3,9

(1) : Rase campagne et traversées d'agglomérations de moins de 5 000 habitants.

Tableau 7. — Evolution comparée des périodes de pointe et des périodes creuses

(en % du trafic annuel)

A. (1)	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Routes nationales	18,4	18,4	18,8	19,4	19,5	20,8	20,6	20,5	20,3	
Autoroutes de liaison	15,9	16,2	16,7	16,3	17,4	17,4	18,3	18,4	18,7	
B. (2)										
Routes nationales	33,0	32,4	32,0	31,5	31,8	31,2	30,3	30,7	30,9	30,8
Autoroutes de liaison	36,6	36,2	35,8	35,3	35,3	34,9	34,4	33,6	32,6	33,0

(1) A. Rapport des 3 mois d'hiver sur l'ensemble de l'année

(2) B. Rapport des 3 mois d'été sur l'ensemble de l'année.

Ce trafic est très déséquilibré dans le temps. Sur tous les réseaux, le mois le moins chargé est janvier ; sur les routes nationales et les autoroutes de liaison, la circulation est la plus dense en juillet ou en août (suivant les années) ; quant aux autoroutes de dégagement elles connaissent une période de pointe au mois de juin. L'amplitude de ces variations, qui n'est que de 1,35 pour les autoroutes de dégagement, dépasse 1,7 pour les routes nationales et atteint presque 2,3 pour les autoroutes de liaison. Cette disparité entre le trafic d'hiver et le trafic d'été est en grande partie engendrée par l'existence d'un « trafic de loisir » particulièrement développé à la belle saison ; cette différence tend cependant maintenant à s'atténuer, le trafic hivernal ayant un taux de croissance plus fort que le trafic estival.

La répartition du trafic dans l'espace est également déséquilibrée :

◦ entre les différents réseaux d'une part :

le débit journalier moyen des routes nationales est d'environ 6 500 véhicules/jour alors que celui des autoroutes de liaison est proche de 20 000 véhicules/jour, et celui des autoroutes de dégagement près de 50 000 véhicules/jour. De même au sein des routes nationales, le trafic tend à se concentrer sur certains axes, aggravant ainsi l'insuffisance de leur capacité ;

• entre les différentes régions d'autre part :

de nombreuses régions sont encore dépourvues d'autoroutes, et si, pour la plupart des régions, le débit journalier moyen des routes nationales se situe entre 5 000 et 7 000 véhicules/jour, la région parisienne avec plus de 10 000 véhicules/jour, ou l'Alsace avec près de 8 000 véhicules/jour, dépassent largement cette moyenne, alors que l'Auvergne et le Limousin, avec seulement 4 500 véhicules/jour, et la Corse, avec moins de 3 500 véhicules/jour, sont nettement en dessous de la moyenne.

Quant à la composition du trafic, elle est marquée par la prépondérance du trafic de voitures particulières :

Tableau 8. — Composition du trafic en rase campagne

(en %)

	1960	1970	1970	1975
ROUTES NATIONALES	réseau de 76 000 km de RN		réseau de 28 000 km de RN	
Deux roues	15,8	3,7	2,7	2,4
Voitures particulières	65,2	78,2	77,2	76,1
Véhicules utilitaires	19,0	18,1	20,1	21,5
Total	100	100	100	100
AUTOROUTES CONCEDEES				
Voitures particulières et deux roues			91	87
Véhicules utilitaires			9	13
Total			100	100

De plus le parc de poids lourds évolue vers les modèles les plus importants.

Tableau 9. — Evolution du parc de poids lourds

(en milliers de véhicules et en %)

Charge utile (en T)	1965		1974	
1 - 6,5	781	82 %	846	73 %
6,6 - 12,9	137	14 %	191	17 %
≥ 13	33	4 %	116	10 %
Total	951	100 %	1 153	100 %

Source : « Annuaire statistique des transports », ministère de l'Équipement, Service des affaires économiques internationales, (SAEI), 1976.

Le réseau routier français

Pour faire face à ce développement considérable du trafic (et notamment du trafic poids lourds) le réseau routier doit être modernisé, renforcé et étendu.

Historique du réseau routier

Le développement du réseau routier a été non seulement une des causes les plus efficaces mais aussi l'illustration de la mise en place d'une administration centralisée et d'une économie diversifiée.

Au début du XV^e siècle nos routes n'étaient encore qu'un « édifice disparate fait de pièces juxtaposées dans lesquelles s'enchevêtraient, suivant les régions, tronçons de chaussées romaines, voies de pèlerins, chemins sauniers, drailles de transhumance, sentiers ruraux ou forestiers, routes seigneuriales » (2).

Avec le progrès de l'unification du royaume apparaît la notion de réseau routier qui implique un choix politique du pouvoir central. La création par un édit de Louis XI des relais de poste assure la fixité de certains itinéraires et prépare la distinction entre routes royales et routes d'intérêt local.

L'administration des Ponts et Chaussées créée par Colbert devient autonome en 1743 quand le contrôleur général Orry l'affranchit définitivement des bureaux des Finances et lui assure les moyens nécessaires en généralisant la corvée. Sous Louis XV et Louis XVI, grâce à une véritable politique routière, est construit le réseau des routes royales.

L'Empire mène dans ce domaine également son œuvre d'organisation administrative. Quant à la Restauration, après s'être attachée à réparer les traces de l'invasion, elle prévoit, par une loi du 17 juin 1833, 1 462 km de « routes stratégiques » dans l'Ouest de la France, tandis que la loi du 14 mai 1836 permet de procéder à un classement des routes.

Avec l'apparition des chemins de fer, la route est un instant délaissée ; mais à partir de 1900 s'ouvre une ère de développement intense lié à celui de l'automobile, tandis qu'après 1914 on goudronne les routes.

La loi du 16 avril 1930 intègre un grand nombre de chemins de grande communication et d'intérêt commun au réseau national qui double de longueur ; les routes départementales sont définies par le décret du 14 juin 1938 et la réforme de la voirie communale est mise au point par l'ordonnance du 7 janvier 1959.

(2) CAVAILLÈS Henri, *La route française, son histoire, sa fonction*, A. Colin, 1946.

En 1970 le réseau routier national atteignait 82 000 km, ce qui entraînait une dispersion des efforts financiers préjudiciable aux grands axes, les seuls véritablement d'intérêt national. C'est pourquoi l'article 66 de la Loi de finances pour 1972 a prévu les modalités de transfert aux départements de 53 000 km de routes nationales.

L'histoire de la voirie routière est donc dominée par la volonté de centralisation et par un mouvement pendulaire entre partisans et adversaires d'une politique de décentralisation du réseau.

Consistance du réseau routier

La longueur totale du réseau routier est actuellement d'environ 800 000 km (auxquels s'ajoutent environ 700 000 km de chemins ruraux).

Tableau 10. — Composition du réseau routier

	(en km)
Autoroutes et voies rapides urbaines	4 900
Routes nationales	28 000
Chemins départementaux	346 000
Voies communales	420 000

Tableau 11. — Densité « superficielle » en km/km².

Belgique	3,07
République fédérale d'Allemagne	1,87
Grande-Bretagne	1,50
France	1,44
Italie	0,96
Pays-Bas	2,09
Suisse	1,50
U.S.A.	0,66
Japon	2,83

Sa densité superficielle (1,44 km/km²) comparée à celles des réseaux routiers des autres pays développés souligne le fait que, compte tenu de la densité démographique généralement plus élevée dans ces pays, le Français dispose de, mais aussi a en charge, plus de route que ses voisins.

Malgré sa densité, ce réseau pose deux problèmes.

◦ Un problème de capacité

La majeure partie du réseau national est composée de routes à deux voies.

Tableau 12. — Routes nationales du schéma directeur au 31 décembre 1977

Types de route	Longueur (km)	% du total général
Routes à chaussée unique		
Routes à 2 voies	21 601	77,1
Routes à 3 voies	3 611	12,9
Routes à 4 voies	902	3,2
Routes à 5 voies et plus	43	0,2
Total des routes à chaussée unique	26 157	93,4
Routes à chaussées séparées		
Routes à 2x2 voies	1 784	6,4
Routes à 2x3 voies	67	0,2
Routes à 2x4 voies	7	—
Total des routes à chaussée séparées	1 858	6,6
TOTAL DES ROUTES NATIONALES	28 015	100

Or il convient de rappeler que les seuils d'encombrement sont les suivants (pour une répartition moyenne des trafics horaires) (3) :

(3) On estime qu'une section est encombrée lorsque plus des trois quarts des usagers sont obligés d'interrompre leurs dépassements pendant plus de la moitié du temps.

Tableau 13. — Seuils d'encombrement des différentes catégories de routes

(en véhicules par jour)

2 voies	8 500
3 voies	13 000
4 voies	16 000
2 x 2 voies	20 000
autoroutes (2x2)	35 000

La congestion du trafic est un phénomène qui joue à la marge : la gêne apparaît à la limite de la saturation du fait de quelques véhicules supplémentaires. Les longueurs encombrées atteignaient 2 965 km en 1970 et 4 000 km en 1975 ; malgré les travaux effectués sur le réseau, la congestion a progressé de plus de 35 % entre 1970 et 1975.

° Un problème d'adaptation aux charges

En effet, la plupart des chaussées du réseau routier se sont trouvées inadéquates par rapport à l'évolution des charges qu'elles doivent supporter. L'augmentation du trafic a été considérable et les charges augmentent encore plus rapidement que le trafic. Une campagne de mesure de déflexion (4) menée en 1965, 1966 et 1967 avait permis de constater qu'environ les deux tiers des chaussées testées avaient une structure inadéquate aux charges lourdes et que près d'un tiers de ces chaussées étaient menacées de ruine complète à moyen terme en cas d'hiver difficile. C'est pour faire face à ce risque qu'en 1969 la Direction des routes et de la circulation routière a lancé un programme de renforcements coordonnés qui a permis le traitement de plus de 14 500 km à la fin de 1979.

Les comparaisons internationales : notre retard

Les comparaisons internationales permettent de situer notre retard.

L'équipement en infrastructures routières modernes des pays européens voisins de la France est sensiblement supérieur car la France a engagé tardivement la modernisation de son infrastructure routière.

(4) Déflexion : déformation d'une chaussée sous une charge donnée, en général le poids maximal de l'essieu autorisé, soit en France 13 t.

Tableau 14. — Voitures individuelles et kilomètres d'autoroutes dans quelques pays d'Europe au 31 décembre 1975

	France	République fédérale d'Allemagne	Espagne	Italie	Grande Bretagne	Belgique
Nbre de voitures particulières par 1 000 habitants	306	312	149	284	258	276
Nbre de km d'autoroutes par million d'habitants	73	105	40	119	41	106

Source : Fédération routière internationale, «Statistiques routières mondiales», 1977.

Dans le même temps, la proportion des ressources nationales consacrées à la route demeure souvent inférieure à celle observée dans les autres pays.

Tableau 15. — Dépenses routières - Comparaison Internationale

En 1976

	France	République fédérale d'Allemagne	Espagne	Italie	Grande Bretagne	Belgique
Dépenses routières en millions d'unités de compte (UC)	4 482	6 695	404	1 242 (1)	2 360	850 (2)
dont investissements	2 454	4 648	309	851 (1)	1 144	«
Dépenses par véhicules en UC	242	324	63	80	148	299
Dépenses par km en UC	5 632	14 258	2 780	4 285	6 837	9 082

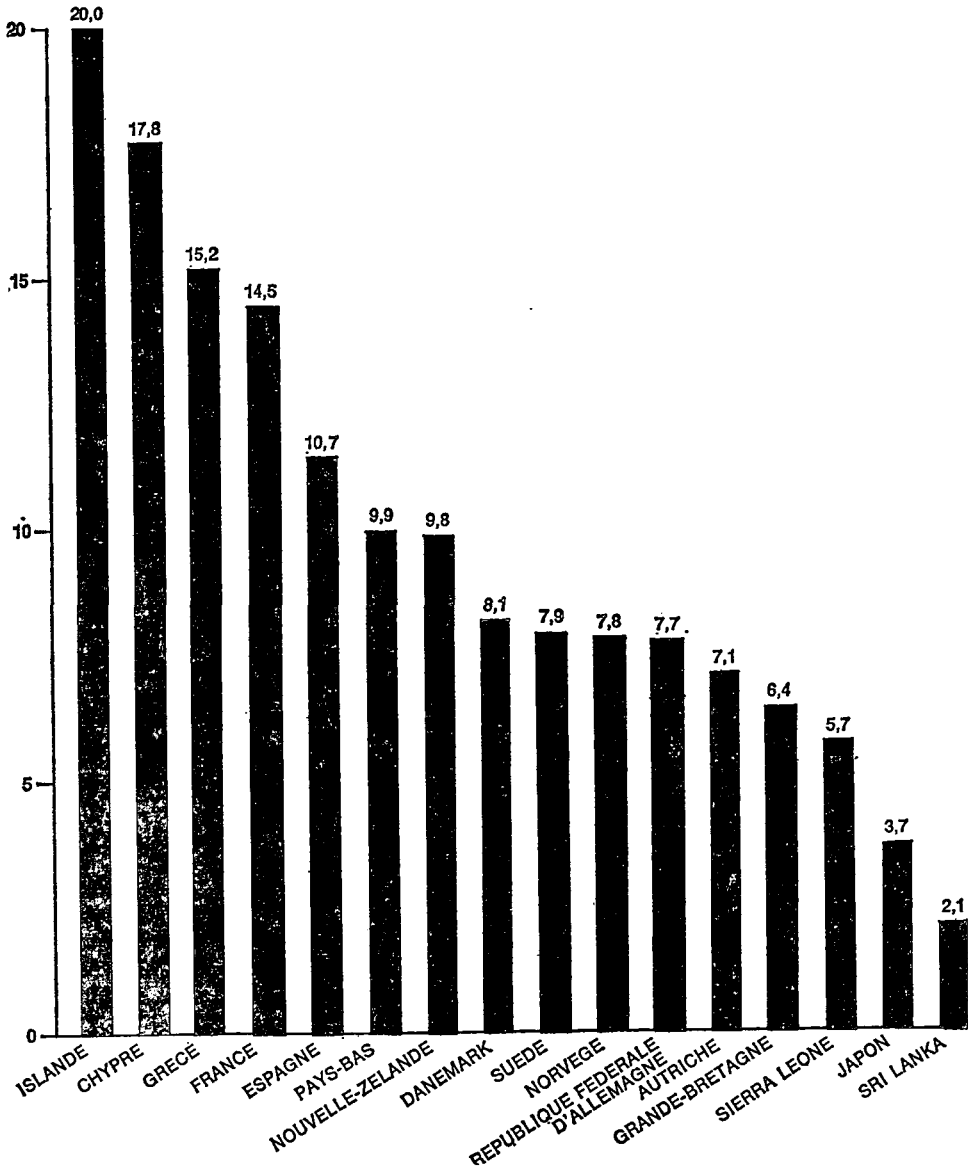
(1) en 1974

(2) en 1975

Source : Fédération routière internationale, Statistiques routières mondiales, 1977.

La France a pourtant une fiscalité spécifique routière élevée.

Figure 2. — Taxes routières en pourcentage des recettes de l'Etat



Source : International Road Federation (Fédération routière internationale), *Statistiques routières mondiales 1974-1978*, Edition 1979.

Tableau 16. — Fiscalité spécifique au 1^{er} janvier 1979

Différentes sortes de taxes	Modalités d'application
ACQUISITION Taxe d'immatriculation	Basée sur la puissance administrative du moteur en CV et l'âge du véhicule, perçue à chaque changement de propriétaire. Taux normal - 22 F par CV (réduction de moitié pour les après 10 ans - 11 F par CV } véhicules utilitaires > à 2 T de CU) Un droit supplémentaire variant de 2 à 18 F par CV pour être perçu au profit du budget des régions.
Taxe sur le permis de conduire	De 60 à 180 F suivant les régions (affectés au budget des régions)
Taxe à la valeur ajoutée sur le prix d'achat des véhicules	Pour les voitures particulières le taux de 33,33 %, supérieur aux taux normal de 17,6 % du prix hors taxes. 15,7 % de cette taxe sont donc spécifiques. Pour les véhicules utilitaires, taux normal.
POSSESSION Taxe annuelle sur les véhicules	Taxe différentielle basée sur la puissance et l'âge du véhicule variant de 120F à 1 200F applicable à tous les véhicules sauf les utilitaires soumis à la taxe à l'essieu. Taxe spéciale de 1 800 F sur voitures particulières de 17 CV et plus, de moins de 2 ans.
Taxe sur les voitures de sociétés	2 000 F pour 7 CV et en-dessous, 2 900 F au-dessus de 7 CV.
Taxe à l'essieu	Appliquée à certains véhicules utilitaires et ensemble d'un poids total en charge d'au moins 16 tonnes, varie de 100F à 3 600 F par trimestre. Ces véhicules sont exemptés de la taxe différentielle.
UTILISATION Taxe intérieure sur les carburants	essence 135,37 F/hectolitre super 144,23 F/hectolitre gasoil 76,12 F/hectolitre
	La loi de Finances fixe chaque année de pourcentage du produit de la taxe intérieure sur les carburants qui doit être versée au Fonds spécial d'investissement routier (19 % de 1972, 22,5 % en 1975, 22,1 % en 1976, 17,7 % en 1977, 15,90 % en 1978, 12,26 % en 1979, 12,4 % en 1980.
Autres taxes sur carburants	Ces taxes sont réparties ainsi : — Redevance pour l'Institut français du pétrole : (essence : 0,40 F/hl, gasoil : 0,26 F/hl). — Redevance pour le Fonds de soutien des hydrocarbures : 1 F par hectolitre d'essence.
Taxe à la valeur ajoutée sur les produits pétroliers (TVA)	Taux de 17,6 % des prix hors TVA. La partie de cette taxe assise sur la taxe intérieure est spécifique.
Taxe sur les transports routiers	Marchandises : 17,6 % du prix hors TVA Voyageurs : 7,0 % du prix hors TVA.
Divers	— Péage sur les autoroutes de liaison. — Majoration de 6 % sur la prime d'assurance de responsabilité civile des véhicules au profit de la Sécurité sociale.

Première partie / chapitre 2

Le développement des autoroutes

Histoire d'une politique autoroutière (1)

La croissance et la concentration du trafic sur des axes préférentiels obligent après la guerre à réenvisager la structure même du réseau routier. En raison de l'insuffisance des routes à grande capacité et de sa configuration géographique, la principale fonction du réseau était d'assurer la desserte locale des villes et le désenclavement des bourgs et des villages dans les campagnes, alors que le développement du transport routier nécessitait impérativement l'établissement de voies interrégionales rapides.

Les lendemains de la guerre et la création du Fonds spécial d'investissement routier (FSIR)

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il s'agissait de reconstruire en première urgence les 300 000 logements détruits et de reconstituer les infrastructures les plus durement atteintes : le rail et la voie d'eau. En ce qui concerne les routes, la tâche primordiale dans un premier temps portait sur le rétablissement de près de 9 000 ponts ; la construction de nouvelles routes n'apparaissait pas comme une priorité et les crédits routiers étaient donc consacrés à des travaux d'entretien qui s'avéraient extrêmement lourds en raison de l'état et de la dimension du réseau national.

Le premier Plan (1947-1953) n'a pas mis les transports parmi les secteurs prioritaires ; le second (1954-1957) n'est pas plus explicite.

Cependant, la nécessité d'un effort d'équipement apparaissait à l'évidence et la loi du 30 décembre 1951 instituait un Fonds spécial d'investissement routier.

(1) Cf. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), « Travaux et recherches de prospective », *Schéma général d'aménagement de la France, Les grandes liaisons routières, Histoire d'un schéma*, La Documentation française, 1972.

○ Ce compte spécial du Trésor était alimenté :

- Pour le Plan national, par une dotation budgétaire fixée annuellement par la Loi de finances et par le cinquième du produit des droits intérieurs sur les carburants routiers.
- Pour le plan départemental, par 2 % du produit des droits intérieurs sur les carburants routiers.

Mais, dès sa création, le FSIR supporte les vicissitudes nées des difficultés budgétaires ; le taux de prélèvement est ramené de 22 % à 10 % dès 1952, la loi 53-15 du 6 février 1953 bloque 6,5 milliards d'anciens francs en autorisations de programme qui ne seront jamais débloquées. A partir du budget de 1954, le FSIR est renvoyé au titre VIII du budget, « Dépenses sur ressources affectées ».

En 1955, le gouvernement E. Faure profite d'une amélioration apparente de la situation financière pour prévoir par la loi 55-359 du 3 avril 1955 un rétablissement progressif des ressources globales du FSIR, tandis que sont créées les tranches urbaines et rurales du FSIR.

Mais les mesures d'austérité financière décidées par le gouvernement Gaillard en 1957, comme les mesures qui suivront en 1958 et 1959, provoquent à nouveau atermoiements et reculs :

- le point de pourcentage est fixé arbitrairement en 1957 et 1958, ce qui vide de toute substance la notion d'affectation ;
- le décret n° 57-610 du 21 mai 1957 bloque 7,5 milliards d'AF en autorisations de programme et 4,5 milliards en crédits de paiement ;
- en 1958, toute opération nouvelle est interdite ;
- pour 1959, les recettes du FSIR sont plafonnées à 28,4 milliards d'AF.

La Loi de finances pour 1960 (loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959) rétablit le FSIR comme compte d'affectation spéciale, le taux de prélèvement sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers appliquée aux carburants routiers étant fixé chaque année par la Loi de finances. Cependant, le FSIR ne retrace plus l'ensemble des investissements routiers et il est notamment abordé par le chapitre 53-26 (puis le chapitre 53-21 à partir de 1974) du ministère de l'Équipement : « Participation aux dépenses du FSIR (autoroutes et routes de rase campagne) ». En fait, les crédits du FSIR ne sont pas déterminés par ses ressources mais, au contraire, l'évaluation des dépenses conduit à la fixation de la recette ; sans être expressément contraire à l'article 25 de la loi organique du 2 janvier 1959, cette procédure confère à l'affectation de recettes qui justifie l'existence d'un compte spécial un caractère purement formel.

® D'autre part, la loi de 1951 stipulait que les pouvoirs publics établiraient dans les trois mois deux plans quinquennaux qui feraient l'objet de décrets en Conseil d'Etat :

- l'un intéressant le réseau routier national, dressé à la diligence du ministère des Travaux publics ;
- l'autre intéressant le réseau routier départemental, dressé conjointement par les ministères de l'Intérieur et des Travaux publics.

En ce qui concerne le réseau national, un premier programme fut approuvé pour la période de 1952-1956 par décret du 22 décembre 1952 ; cette programmation était d'ailleurs imparfaite puisque dès 1952 la lutte contre l'inflation entamée par le gouvernement Pinay conduit à supprimer les évaluations chiffrées dans les programmes du FSIR. Ce premier programme ne fait que reprendre les projets d'avant-guerre mais il les considère sur une plus vaste échelle. Les quelques autoroutes envisagées ne le sont que pour des raisons de dégagement et non de liaison (sud de Lille, sud de Paris, nord de Marseille notamment) ; toutefois, si ce programme, en raison des difficultés budgétaires évoquées ci-dessus, ne fut pas respecté pour le réseau dans son ensemble, il le fut pour les autoroutes pour lesquelles 21 milliards d'AF furent affectés de 1952 à 1956. Le second programme (1957-1961) fut approuvé par décrets du 17 septembre 1955 et du 14 avril 1958 ; en raison des difficultés et incertitudes financières il n'y a chiffrage ni des coûts, ni des délais. Ce programme prévoyait la première autoroute de liaison entre Fréjus et Nice ; 69 milliards d'AF d'autorisations de programme furent mis en place auxquels il faut ajouter 17 milliards financés par emprunts pour l'autoroute Estérel-Côte d'Azur. En effet, comme pour le premier programme, les prévisions concernant les opérations autoroutières ont été respectées, alors que les opérations relatives au réseau routier national n'ont été honorées qu'à 42 % en moyenne. La priorité à accorder aux liaisons interrégionales et la nécessité de l'autoroute s'imposent petit à petit.

L'émergence des autoroutes : la loi n° 55-435 du 18 avril 1955

● En 1955, le parc automobile comprend déjà plus de cinq millions de véhicules et la situation du réseau devient préoccupante. La situation économique connaissant une relative amélioration, le gouvernement décide de jeter les bases d'un développement du réseau routier :

◦ La loi du 2 février 1955 autorise les collectivités locales à avancer le montant de la reconstruction des ponts sinistrés pendant la guerre, le FSIR remboursant l'amortissement des emprunts par subventions par annuités auxquelles la Direction du Budget répugne cependant profondément.

◦ La loi n° 55-359 du 3 avril 1955 prévoit un rétablissement progressif des ressources du FSIR (cf. *supra*, « La création du FSIR »).

◦ Le Parlement vote la loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes dont l'article 4 stipule que « l'usage des autoroutes est en principe gratuit. Toutefois l'acte déclaratif d'utilité publique peut, dans des cas exceptionnels, décider que la construction et l'exploitation d'une autoroute

seront concédées par l'Etat à une collectivité publique, à un groupement de collectivités publiques, ou à une chambre de commerce, ou à une société d'économie mixte dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires ».

Dans ces cas, « la convention et le cahier des charges sont approuvés par décrets pris en Conseil d'Etat, après avis des collectivités locales directement intéressées, ils peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages pour assurer l'intérêt et l'amortissement des capitaux investis par lui, ainsi que l'entretien et, éventuellement, l'extension de l'autoroute ».

Le décret n° 56-1425 du 27 décembre 1956 porte règlement d'administration publique pour l'application de ce statut :

- il adapte le Code de la route ;
- il fixe les droits et obligations des riverains et des tiers ;
- il fixe les conditions d'approbation des statuts des sociétés d'économie mixte (SEM) et prévoit commissaire du gouvernement et contrôleur d'Etat.

La loi n° 58-336 du 29 mars 1958 portant Loi de finances pour 1958 complétait (par son article 23) la loi du 18 avril 1955 en autorisant d'une part la garantie des emprunts par l'Etat, d'autre part des avances d'équilibre pour assurer l'équilibre de l'exploitation pendant les premiers exercices. Il est prévu que le montant maximum de ces emprunts garantis sera fixé annuellement dans la Loi de finances.

Par ailleurs, dès la première convention de concession, il est prévu que l'Etat accorde une avance remboursable sans intérêt, le remboursement venant après la constitution de réserves et de provisions énumérées, l'amortissement des emprunts, le paiement des intérêts et le versement d'un dividende statutaire sur le capital social non amorti. La convention du 16 septembre 1958 de la société de l'autoroute de la vallée du Rhône prévoit une intégration de trois déviations de la RN 7 (Vienne, Péage-de-Roussillon, Saint-Rambert-d'Albon), c'est-à-dire une avance en nature.

Cette pratique est entérinée par le décret n° 60-661 du 4 juillet 1960, qui, outre qu'il constate le passage du domaine de la loi à celui du règlement de l'article 4 de la loi du 18 avril 1955, étend la possibilité de concession :

- il supprime la mention « dans des cas exceptionnels » ;
- il prévoit la possibilité de concéder la seule exploitation et non plus construction et exploitation (2) ;

(2) Le Gouvernement n'avait pas attendu la loi de 1955 pour étudier l'application du système de la concession à la construction et l'exploitation de grands ouvrages (Tancarville, loi n° 51-558 du 17 mai 1951, tunnel sous le mont Blanc, loi n° 57-506 du 17 avril 1957).

En Italie, la loi n° 463 du 21 mai 1955 prévoit la possibilité de concession au nom de l'Etat par l'*Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS)*. La loi n° 729 du 24 juillet 1961 étend la possibilité de concession ; l'IRI crée la Société « *Autostrade* ».

Aux USA, où ont été créées les premières autoroutes à péage (« *turnpike* »), le *Federal Highway Act* de 1956 prévoit la construction du *National System of Interstate and Defense Highways* (62 000 km) ; le principe est la gratuité mais la formule des péages n'est pas supprimée.

- il prévoit la possibilité de décider la concession ultérieurement à la déclaration d'utilité publique (mais par une décision prise dans les mêmes formes que cette déclaration) ;
- il prévoit que le péage visera également à rembourser « les avances et dépenses de toute nature faites par l'Etat ».

L'autoroute est encore considérée essentiellement comme un moyen d'accès aux agglomérations ou de contournement et non pas comme un aménagement continu (3). Cependant, une évolution s'amorce et par décision ministérielle du 10 décembre 1955 le ministre des Travaux publics, M. Corniglion-Molinier, approuve un programme établi par le conseil général des Ponts et Chaussées comprenant :

- 1 525 km d'autoroutes « de jonction »,
- 273 km d'autoroutes « de dégagement », s'ajoutant aux 135 km en cours de construction.

© Lors de l'élaboration du III^e plan (1958-1961) se précisent un certain nombre d'objectifs, traduisant directement la situation économique telle qu'elle apparaît vers 1958 :

- L'expansion rapide et inflationniste de l'économie en 1956 et 1957 a révélé un goulet d'étranglement au niveau des transports : l'objectif prioritaire est donc d'accroître leur capacité.
- Les débuts du Marché commun et les perspectives de concurrence conduisent aux mêmes conclusions.

Le III^e Plan analyse ainsi la situation :

- Le réseau français est maillé et hormis les grandes agglomérations, la circulation routière s'y diffuse sans le surcharger. Moins de 500 km comportent une circulation moyenne égale ou supérieure à 7 000 véhicules/jour ; les pointes de trafic sont le fait des week-ends et des vacances.
- Les villes sont transformées en parkings : il n'y a pas d'autre solution que de taxer ou d'interdire le stationnement ou de faire des investissements très lourds (sortie des villes ; parkings souterrains).

Ces deux affirmations correspondent à une position dure que le ministre des Finances a toujours défendue et dont les Travaux publics ont fini par s'accommoder entre 1958 et 1960. Pendant toute la décennie soixante, les réalisations concrètes de la politique routière se situeront au voisinage de cette solution dure et logique.

(3) Cf. Exposé des motifs, JO « Documents parlementaires Assemblée nationale », Session de 1952, Séance du 19 février 1952 (p. 381) : « Il n'y a aucune nécessité pour (la France) de se lancer dans la construction d'un vaste programme d'autoroutes à grande distance... Les exigences du trafic automobile en France portent surtout sur les difficultés que présentent les sorties de grandes villes. »

Après ces affirmations de principe, le rapport admet sans doute un schéma d'autoroutes et annonce la politique et les programmes même dont nous voyons actuellement la continuation :

— l'aménagement des centres urbains par des voies de dégagement et des rocades ;

— un schéma général d'autoroutes de liaison, en partie à péage, sur 2 000 km à réaliser de 1960 à 1975 : Lille-Paris-Lyon-Marseille ; Paris-Normandie ; Paris-Chartres ; Metz-Thionville ; Metz-Nancy ; Metz-Sarrebruck ; Strasbourg-Bâle ; Estérel-Côte d'Azur.

Il apparaît là encore que vers la fin des années cinquante, les grandes orientations, les grands schémas et les stratégies sont arrêtés dans l'esprit des administrations concernées : le ministère des Travaux publics, le ministère des Finances et le Commissariat général du Plan. Leur permanence ultérieure est sans doute un exemple remarquable et significatif de continuité administrative.

La formalisation : le plan directeur routier de 1960

En 1958, le schéma général des autoroutes est déjà dessiné au niveau du Plan. Mais avant que ces indications générales puissent se traduire concrètement dans un Plan — qui ne pouvait être que le quatrième — sous forme de programmes quinquennaux chiffrés, et *a fortiori* sur le terrain, l'opinion s'impatiente. A partir de 1957 ou 1958, la presse reflète, avec une force croissante, ce mouvement, alimenté notamment par l'Union routière de France, présidée par M. Galienne et fondée par tous les syndicats professionnels intéressés par le développement de l'automobile et des routes. Il utilise des arguments de sécurité et de capacité, des raisons financières et des références étrangères qui ont probablement joué le rôle le plus fort et vise principalement les autoroutes de liaisons.

Ces préoccupations se retrouvent au niveau du Conseil économique et social puisque celui-ci examine le 22 novembre 1960 un rapport de M. Boucoiran consacré à « l'ensemble des problèmes posés par les autoroutes françaises » (4).

Cependant, l'aménagement du territoire — avec la restauration des finances publiques, le renouveau d'un certain libéralisme et le relèvement du Plan — compte parmi les thèmes directeurs de l'action gouvernementale dans le domaine de l'économie interne, autour de 1960. Au moment où les programmes routiers vont prendre leur forme pour une décennie au moins, il n'est pas étonnant que cette préoccupation majeure ait été avancée. Elle alimente notamment des articles publiés par le géographe F. Gravier qui

(4) JO, « Avis et rapports du Conseil économique et social », 1961, n° 2.

défend la route-express contre l'autoroute, au nom de l'aménagement du territoire : il craint en effet que les grandes autoroutes n'absorbent les maigres crédits qui suffiraient pour relier les régions par un bon réseau de routes-express à quatre voies.

● En 1959, un groupe de travail interministériel réunissant le Budget, le Trésor, l'Aménagement du territoire (encore rattaché à la Direction de la construction) et la Direction des routes autour du Commissariat au Plan reçoit pour mission d'examiner le plan d'aménagement routier sommairement annoncé dans le III^e Plan et d'étudier l'échéancier des engagements et des paiements correspondant à sa réalisation sur la période 1961-1975. Ses conclusions aboutissent au « plan de quinze ans » qui, soumis au Conseil des ministres du 30 mars 1960, reçoit notamment l'adhésion du ministre des Finances. Il est intégré dans le « plan intérimaire ».

Sans force juridique, ce *plan directeur d'aménagement du réseau routier* ne fit l'objet d'aucune publication autre qu'une circulaire de la Direction des routes et les commentaires du rapport Ruais sur le projet de Loi de finances pour 1961.

Tableau 17. — Part des autoroutes dans le « plan directeur d'aménagement du réseau routier » (1960)

(en km)

AUTOROUTES		3 558
1ère urgence (réalisation avant 1975)	liaisons	1 710
	dégagements	223
	Total	1 933
2ème urgence	(liaisons)	635
3ème urgence	(liaisons)	990
ROUTES NATIONALES (aménagement)		
1er ordre		6 500
2e ordre		9 000
3e ordre		62 000
VALEURS (milliards NF 59)		
Autoroutes de dégagement		1,4
Autoroutes de liaison		3,2
Routes nationales		4,5

Il est admis que la construction des autoroutes de dégagement et l'aménagement du réseau national seront supportés par le FSIR et que l'emprunt gagé par des péages n'est pas exclu.

Ce programme est plus ambitieux que le programme à long terme du III^e Plan en matière d'autoroutes : 3 500 km au lieu de 2 000, du fait des liaisons de deuxième et troisième urgence.

○ En 1961 et 1962, vont se succéder plusieurs décisions gouvernementales :

— Le budget de 1961 prend en compte certaines conclusions du groupe de travail créé en 1959, retenues au titre du plan intérimaire ;

— Le IV^e Plan (1962-1965), qui prendra force de loi le 4 août 1962, comprend un noyau dur de 2,8 milliards d'autorisations de programme nouvelles réparti également entre les autoroutes (450 km à mettre en chantier) et les routes ainsi qu'une tranche optionnelle de 270 millions.

— Dès le 27 février 1962, un Conseil interministériel accepte le principe d'un programme complémentaire et crée un groupe de travail présidé par l'Ingénieur général des Ponts et Chaussées Bizot. Le 9 août 1962, le programme complémentaire est adopté : la longueur des autoroutes concernées passe de 450 à 884 km ; les autorisations de programme correspondantes passent de 1,4 à 2,2 milliards, la différence devant être assurée par emprunt. En fait, il s'agit d'un programme d'autoroutes de 2,9 milliards de francs car, pour les mêmes ouvrages, 700 millions d'autorisations de programme ont déjà été ouverts, de 1959 à 1961. Le rythme correspondant de mises en chantier passe de 110 à 175 km par an.

— Enfin, le 10 juillet 1963, le Premier ministre fixe une priorité géographique absolue : l'axe Lille-Marseille.

Au début du IV^e Plan, une politique routière est donc nettement définie. Les prémisses sont les mêmes que celles du III^e Plan, confirmées par les enquêtes statistiques de 1960 sur la circulation routière. Contrairement aux pays voisins, la France dispose d'un réseau maillé de routes en bon état qu'il ne faut pas négliger et que les automobilistes ne doivent pas oublier. Cela étant, les routes importantes voient leur circulation augmenter plus rapidement que celles des routes secondaires et l'écart doit aller s'accroissant. Dans les villes, la circulation appelle des voies de dégagement et des rocades.

● Partant de ces prémisses absolument fondées à une époque où le développement de l'automobile est encore dans sa phase d'accélération, impossible à contenir, la politique routière est définie dans ses critères de choix, ses programmes et ses techniques d'organisation et de financement :

— Le critère majeur est celui de la rentabilité économique directe telle que la dégage le calcul économique et la variable déterminante est l'évolution prévisible du trafic. Il en résulte des programmes d'aménagements et de voies nouvelles échelonnées dans le temps : la route accompagne le trafic. Comme on constate qu'une fraction croissante du trafic se concentre sur

la même fraction très restreinte du réseau, un réseau limité d'autoroutes se trouve, dans l'immédiat, justifié.

— Ce même calcul économique règle la querelle des routes express et des autoroutes : au-delà d'un certain trafic et en fonction des caractéristiques des itinéraires, l'autoroute devient indispensable.

— En revanche, le concept d'aménagement progressif, que le calcul économique n'a pas maîtrisé, n'apparaît pas encore ; il faudra attendre le milieu des années soixante.

— L'utilité de grands ouvrages neufs d'un seul tenant par opposition à la politique des petits tronçons, pour des raisons techniques et financières, est bien ressentie mais il s'écoulera encore plusieurs années avant que l'idée se traduise dans les faits.

Le programme d'autoroutes ne fait en définitive aucune place aux préoccupations de l'aménagement du territoire comme le montre la directive du 10 juillet 1963 : les Travaux publics et les Finances s'accordent en effet pour juger que l'autoroute est trop chère et trop rare encore sur les axes à trafic élevé et qu'elle est, de surcroît, inefficace pour stimuler les régions endormies de l'Ouest et du Sud-Ouest. L'autoroute doit accompagner, elle ne peut pas entraîner : telle est la doctrine.

Cependant :

— on voit apparaître la notion de réseau hiérarchisé, qui se développera pendant toute la décennie en même temps que les réflexions de la DATAR sur les régions et les villes ;

— à partir de 1964 environ, les procédures nouvelles de régionalisation du plan et les interventions financières de la DATAR auront un effet certain sur la programmation des routes ordinaires, au profit relatif de l'Ouest, du Sud-Ouest et de la périphérie des grandes villes de province.

Enfin, il est acquis que les autoroutes de liaison seront concédées à des sociétés d'économie mixte qui percevront des péages. Le décret n° 60-661 du 4 janvier 1960 a d'ailleurs supprimé les mots « à titre exceptionnel » dans l'article 4 de la loi du 18 avril 1955.

La mise en place des sociétés d'économie mixte

La société de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur a été créée dès 1956, la société de la vallée du Rhône a été créée en 1957 ; le début des années soixante voit la création des trois autres sociétés d'économie mixte.

Seul le capital de la société de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur s'élève à 1,5 milliard d'anciens francs répartis comme suit :

Tableau 18. — Capital de la société de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur

(en %)

Groupe Caisse des Dépôts (CDC + SCET)	54
Département des Alpes-Maritimes et Chambre de Commerce	22,7
Département du Var et Chambre de Commerce	22,7
Caisse d'Épargne des Bouches-du-Rhône	0,66
Cinq hauts fonctionnaires dont le directeur des routes	p. m.

La société de l'autoroute de la vallée du Rhône a un capital de 200 millions d'anciens francs et les autres sociétés ont un capital symbolique de 500 000 F réparti entre collectivités locales, organismes consulaires, caisses d'épargne, Caisse des dépôts et consignations et Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET) (5) ; dans ces quatre sociétés, le groupe de la Caisse des dépôts ne possède qu'environ 20 % du capital.

Le financement est donc assuré par les avances remboursables de l'Etat et les emprunts garantis par l'Etat. Un décret n° 63-585 du 20 juin 1963 porte création d'une 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 de péages et de répartir le produit de ces emprunts entre les collectivités ou sociétés ayant reçu la concession... ».

L'article 9 stipule que « le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative... » et une convention est passée dès le 24 juin 1963.

Les sociétés d'économie mixte apparaissent donc comme « le faux nez de l'Etat » comme les qualifiera en 1969 M. Chalandon :

- La conception et la construction sont assurées par les services des Ponts et Chaussées.
- L'entretien est assuré par ces mêmes services dans le cadre d'un protocole d'entretien.
- La gestion administrative est confiée à la Société centrale pour l'Équipement du territoire (SCET), filiale de la Caisse des dépôts et consignations, laquelle assure la gestion de la Caisse nationale des autoroutes (CNA).

(5) Le 28 octobre 1955 est créée la Société centrale pour l'équipement du territoire, à l'initiative de M. François Bloch-Lainé, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. « La société a pour objet de faciliter l'exécution des travaux entrepris par des collectivités publiques ou par des organismes constitués avec leur concours, en vue de l'équipement, de l'aménagement ou de la mise en valeur de régions ou de zones industrielles, agricoles ou d'habitation » (Statuts, art. 2).

Tableau 19. — Les cinq premières sociétés d'économie mixte d'autoroute

Société	Date de création	Approbation des statuts	Première concession
Société de l'Autoroute Estérel-Côte-d'Azur (Escota)	17 janvier 1956	Décret du 21 mai 1957	Convention du 21 mai 1957 approuvée par décret du 21 mai 1957. Villeneuve-Loubet - Puget-sur-Argens (48 km)
Société de l'Autoroute de la Vallée du Rhône (SAVR)	16 mai 1957	Décret du 13 mars 1961	Convention du 16 septembre 1958 approuvée par décret du 13 mars 1961 Vienne - Valence (71 km)
Société de l'Autoroute Paris - Normandie (SAPN)	4 avril 1963	Décret du 1er août 1963	Convention du 28 juin 1963 approuvée par décret du 1er août 1963 Orgeval - Heudebouville (69 km)
Société de l'Autoroute Paris-Lyon (SAPL)	28 septembre 1961	Décret du 19 septembre 1963	Convention du 5 août 1963 approuvée par décret du 19 septembre 1963 Saint-Germain-sur-Ecole—Avallon (158 km)
Société des autoroutes du Nord de la France (SANF)	9 avril 1963	Décret du 9 novembre 1963	Convention du 29 juillet 1963 approuvée par décret du 9 novembre 1963 Senlis - Fresnes-lès-Montauban (132 km)

Les sociétés d'économie mixte (SEM) se bornaient à percevoir les péages et à assurer une structure d'accueil du point de vue juridique pour permettre l'affectation des emprunts et l'affectation des péages. Les contraintes administratives se manifestaient également sur le plan financier, puisque le ministère des Finances décida que les travaux sur fonds d'emprunt s'exécuteraient dans les limites d'autorisations de programme et de crédits de paiement figurant à titre indicatif dans les « bleus » budgétaires.

L'Etat ne participait donc pas au capital, mais était omniprésent et le problème autoroutier se réglait par une confrontation entre l'Etat et le groupe de la Caisse des dépôts et consignations.

Ce système permit cependant d'accroître progressivement le rythme annuel de mise en service des autoroutes de liaison qui s'est élevé de 50 à 150 km par an de 1960 à 1970, et le V^e Plan (1966-1970) se termine en matière d'autoroute avec un taux de réalisation financier de 92,7 % (contre 58,3 % pour les routes nationales) (6).

Croissance et libéralisme : les années soixante-dix

Pendant la fin des années soixante est l'occasion, sinon d'une remise en cause, du moins d'une mise au point. De nombreux facteurs en sont à l'origine : la situation budgétaire d'austérité, la préparation du VI^e Plan (1971-1975), la critique des méthodes de gestion (7).

⑥ Le Gouvernement décide de concéder les autoroutes de liaison à *des sociétés privées*, à côté des sociétés d'économie mixte dont les responsabilités sont étendues. Une mission est confiée par M. Chalandon, ministre de l'Equipement, à M. Ballardur, maître des requêtes au Conseil d'Etat et collaborateur de M. Pompidou. Le 15 avril 1969, un comité interministériel restreint donnait son accord à cette nouvelle politique, accord qui était confirmé par un conseil de cabinet le 3 juin 1969. En mai, M. Chalandon avait annoncé que la première autoroute financée par des capitaux privés serait construite entre Paris d'une part, Poitiers et Le Mans d'autre part. A l'automne, le problème était évoqué au plan parlementaire et le ministre définissait sa politique (8). La loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969 portant Loi de finances pour 1970 (article 74) modifiait l'article 4 de la loi du 18 avril 1955 tel qu'il avait été complété par la loi n° 58-336 du 29 mars 1958.

(6) Préparation du VI^e plan, Commission des transports, *Rapport du Comité des transports intérieurs*, t. 2, La Documentation française, 1971, p. 15.

(7) « L'Etat doit avant tout orienter (...) il ne doit pas tout gérer lui-même.

« La réhabilitation des notions de coût et de rendement dans l'administration est la mutation fondamentale qu'elle doit entreprendre. »

Albin Chalandon, ministre de l'Equipement, discours budgétaire du 13 novembre 1969.

(8) Journal officiel de l'Assemblée nationale (JOAN), « Débats parlementaires », 1969, p. 2487.

« Les emprunts émis en vue de financer les opérations de construction d'autoroutes (...) pourront bénéficier de la garantie de l'Etat.

Des avances imputées sur la tranche nationale du Fonds spécial d'investissement routier pourront en outre être consenties, pendant les premiers exercices, pour assurer l'équilibre de l'exploitation des sociétés d'économie mixte dans lesquelles les intérêts publics sont majoritaires. »

Cette formulation apparemment anodine recèle, au fond, une innovation fondamentale : tout en affirmant que la possibilité de recevoir des avances d'équilibre demeure réservée aux seules sociétés d'économie mixte, l'article 74 de la loi admet le pouvoir de l'Etat de donner sa garantie à tout concessionnaire, quel qu'il soit ; il revêt par là la signification d'une reconnaissance, implicite mais incontestable, de la faculté pour l'Etat de conclure des conventions de concessions avec des sociétés privées (9).

C'est dans ce contexte légal qu'est intervenu ensuite le décret n° 70-398 du 12 mai 1970 qui modifiait les dispositions réglementaires de l'article 4 de la loi du 18 avril 1955 tel que modifié par le décret n° 60-661 du 4 juillet 1960. Ce texte supprime toute référence à la nature juridique du concessionnaire. Il supprime aussi l'obligation de mentionner l'éventualité de la concession lors de la déclaration d'utilité publique (ou ultérieurement après enquête publique). Il supprime également la consultation des collectivités locales.

De plus, il prévoit que le péage est perçu en vue d'assurer notamment la « rémunération » des capitaux investis et non plus l'« intérêt ».

• Parallèlement, à l'occasion notamment du VI^e Plan, un effort méthodologique était effectué, correspondant à l'introduction de la rationalisation des choix budgétaires issue du PPBS (*Planning Programming Budgeting System*). L'aspect planification à long terme a été pris en compte dans le *schéma directeur des routes* (1970) qui, à la différence du plan directeur de 1960, d'une part ne définit pas la nature technique des liaisons (route ancienne, aménagée ou non, route neuve ou autoroute) et n'a pas d'horizon, d'autre part introduit, à côté des considérations de capacité (critère quasi unique du plan directeur de 1960) des considérations d'aménagement du territoire et d'organisation de l'espace (10). L'aspect programmation est pris en compte dans le VI^e Plan.

(9) Il n'est pas inutile de remarquer qu'à la même époque, les pouvoirs publics posaient des principes analogues dans d'autres domaines, en particulier celui des télécommunications : l'article 1^{er} de la Loi de finances 69-1160 rectificative pour 1969 accorde des libertés de même nature aux sociétés agréées pour le financement des télécommunications.

(10) De plus sont définies les grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT) qui — sans préjuger la nature de l'aménagement — assurent les liaisons entre les métropoles d'équilibre et entre celles-ci et les agglomérations de plus de 100 000 habitants de leur zone d'influence.

Autoroute et aménagement du territoire

Éléments bibliographiques

Historiquement, en France, les autoroutes ont été conçues pour répondre à l'insuffisance des infrastructures face au trafic existant. Ce n'est que tardivement que la question s'est posée de savoir si les investissements autoroutiers pouvaient être considérés aussi comme des investissements susceptibles d'aider au développement régional, mais ce rôle d'aménagement du territoire est depuis 1970 environ affirmé avec force.

Pendant, on ne peut que constater que les études en la matière restent encore peu nombreuses, leur méthodologie étant variable et leurs conclusions souvent divergentes. La bibliographie qui suit n'a pas la prétention de l'exhaustivité mais permet de se faire une bonne idée de la question:

- *Conférence européenne des ministres chargés de l'Aménagement du territoire 25-27 septembre 1973.*
- BONNAFOUS Alain, PLASSARD François, SOUM Didier, « La détection des effets structurants de l'autoroute. Application à la vallée du Rhône », *Revue économique*, Vol. XXV, n° 2, mars 1974.
- SEDES, « Conséquences socio-économiques de la mise en service de tronçons d'autoroutes de liaison sur la région rurale traversée (L'autoroute A 6 dans le département de l'Yonne) », mars 1976.
- SETRA-SEMA, « Etude des effets économiques indirects des investissements routiers et autoroutiers », mai 1978.
- MASSA Aldo, « Les études d'avantages indirects des aménagements routiers et autoroutiers, Application à la liaison Vierzon-Châteauroux », *Les travaux publics*, n° 1 015, 4^e trimestre 1976.
- BONNAFOUS Alain, PLASSARD François, « Les méthodologies usuelles de l'étude des effets structurants de l'offre de transport », *Revue économique*, Vol. XXV, n° 2, mars 1974.
- PLASSARD François, « Les autoroutes et le développement régional », *Economica*, 1977.
- DELAYGUE Michel, « Les effets d'entraînement des infrastructures de transports, Essai d'application à Lyon-Bollène », *Transports*, n° 157 et 158 (décembre 1970 et janvier 1971).
- BOCHENEK Casimir, « Le rôle de l'autoroute du Nord entre les échangeurs de Roye et Péronne », mémoire et maîtrise de géographie, septembre 1972.

En ce qui concerne les autoroutes de liaison, une dotation de 1 950 MF d'autorisations de programme fait l'objet d'une déclaration de priorité ; 1 400 km d'autoroutes, s'inscrivant dans le cadre d'un programme à long terme de 5 000 km environ, devraient être mis en service au cours du VI^e Plan (11) (soit le double des mises en service du V^e Plan).

C'est dans ce cadre général que s'inscrit « l'explosion autoroutière » des premières années soixante-dix. Le 23 mai 1972, un programme d'accélération est décidé par le Gouvernement dans le cadre du programme dit de Provis ; il vise à :

- assurer les continuités autoroutières en comblant les lacunes des liaisons déjà envisagées ;
- accélérer la réalisation et la mise en service des autoroutes dans la limite des possibilités techniques ;
- mettre en œuvre un programme complémentaire.

L'objectif devient 6 000 km d'autoroutes (y compris la voirie rapide urbaine) pour 1980, le rythme annuel de mise en service dépassant 500 km. L'objectif fut même fixé à 6 000 km d'autoroutes en 1978 par un comité interministériel d'Aménagement du Territoire le 12 juillet 1973.

Entre 1970 et 1973, quatre concessions sont accordées à des sociétés privées :

Tableau 20. — Concessions accordées entre 1970 et 1973 à des sociétés privées

(en km)			
1971	Paris-Poitiers - et Paris-Le Mans	COFIROUTE	476
1971	Autoroutes alpines	AREA	356
1972	Paris-Metz	APEL	263
1973	Hendaye-Bayonne	ACOPA	58

Dans le même temps les sociétés d'économie mixte se voyaient accorder la concession de 900 km (12).

(11) VI^e Plan (1971-1975), Annexe B 9.

(12) La société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le mont Blanc (STMB) recevait la concession de l'autoroute blanche (Genève-Saint-Gervais) (58 km) par convention du 4 février 1971 approuvée par décret du 15 avril 1971. La concession de l'autoroute A 61 Bordeaux-Narbonne à la société d'économie mixte SAVR devenue société des autoroutes du Sud de la France (ASF) a été décidée le 5 juillet 1972 ; la convention fut signée le 10 novembre 1975 et approuvée par décret du 13 novembre 1975.

° Toutefois, la crise de l'énergie survenue fin 1973 et la conjoncture économique générale ont entraîné depuis cette date une révision des objectifs : le Conseil interministériel du 10 juin 1977 a fixé pour 1983 un objectif de 7 500 km de voies rapides dont 6 150 km d'autoroutes de rase campagne auxquels s'ajouteront environ 1 350 km de voies rapides urbaines pour constituer un réseau de 7 500 km ; il y a donc ralentissement mais non pas remise en cause. Par ailleurs, l'évolution vers les autoroutes « structurantes » se poursuit ; ainsi, le Conseil central de planification a décidé le 25 novembre 1975 de poursuivre le développement des liaisons autoroutières en donnant la priorité au désenclavement de l'Ouest, du Sud-Ouest et du massif Central ; c'est sur cet aspect que le VII^e Plan (1976-1980) insiste également puisqu'il prévoit l'engagement de 1 800 km d'autoroutes de liaison dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 5 (désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le massif Central).

Pour l'avenir, les besoins du trafic requièrent, selon un plan d'aménagement à long terme en cours de mise au point, que le réseau d'autoroutes au sens strict s'étende sur environ 8 000 km, auxquels il convient d'ajouter 5 800 km de routes à deux chaussées séparées, en partie transformables en autoroutes. Il ne s'agit cependant encore que d'une esquisse qui doit faire l'objet d'un certain nombre de vérifications et qui est susceptible d'être modifiée en fonction de nouvelles études menées et de l'évolution prévisible du trafic.

Définition de l'autoroute

Définition légale et réglementaire de l'autoroute

La loi du 18 avril 1955 modifiée portant statut des autoroutes, qui précise, en son article 2, que celles-ci « font partie du domaine public de l'Etat », définit, en son article premier, les autoroutes comme « des voies routières à destination spéciale, sans croisements, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet, et essentiellement réservés aux véhicules à propulsion mécanique » ; le même texte (art. 3) précise que « les propriétés limitrophes ne jouissent pas du droit d'accès ».

L'autoroute apparaît donc comme une « entité juridique et administrative » et non pas comme une « entité technique ». L'interdiction d'accès des riverains constitue une servitude qui ne peut être imposée que par la loi et c'est pour éviter qu'une loi ne soit nécessaire dans chaque cas que la législation en matière de voirie fut complétée par la loi du 18 avril 1955 (13).

(13) Pour l'autoroute de l'Ouest de Paris, la déclaration d'utilité publique fut prononcée par décret du 4 mai 1935. Mais ce texte était pris en exécution de la loi du 28 février 1934 relative à la réalisation d'un plan de grands travaux contre le chômage et de la loi du 7 juillet 1934 autorisant l'Etat à exécuter de tels travaux. Quant à l'autoroute du sud de Lille, c'est une loi qui prononça la déclaration d'utilité publique (DUP) des travaux, le 10 septembre 1951.

La loi n° 69-7 du 3 janvier 1969 créa la catégorie des voies rapides comprenant d'une part les autoroutes, d'autre part les *routes express*. Ces dernières se différencient des autoroutes :

- elles peuvent faire partie du domaine de toute collectivité publique territoriale ;
- elles peuvent comporter des carrefours à niveau ;
- l'interdiction d'accès à certains types de véhicules n'est qu'une possibilité ;
- le désenclavement des parcelles privées du droit d'accès peut intervenir progressivement.

Il y a donc passage continu de la route traditionnelle à l'autoroute par l'intermédiaire de la route express.

Autoroute de dégagement, autoroute urbaine et autoroute de liaison

Sont considérées comme autoroutes de dégagement les autoroutes faisant l'objet d'un financement conjoint des collectivités locales et de l'Etat (suivant la clé 55 % - 45 % ou 85 % - 15 %) ; elles se développent à l'intérieur des zones urbaines ou du périmètre des agglomérations de plus de 20 000 habitants (au sens INSEE) d'une part, à l'intérieur de zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU) d'autre part.

Le décret n° 74-929 du 6 novembre 1974 pris en application de l'article R. 10-1 du Code de la route (concernant la limitation de vitesse) distingue les autoroutes situées en zone d'habitat dense (liste fixée par arrêté du 6 novembre 1974).

Quant aux caractéristiques techniques, elles sont fixées par la circulaire ministérielle n° 68-115 du 1^{er} décembre 1968 en ce qui concerne les autoroutes à caractère urbain et par l'instruction sur les conditions techniques d'aménagement des autoroutes de liaison (ICTAL) du 22 mars 1971 pour les autoroutes de liaison.

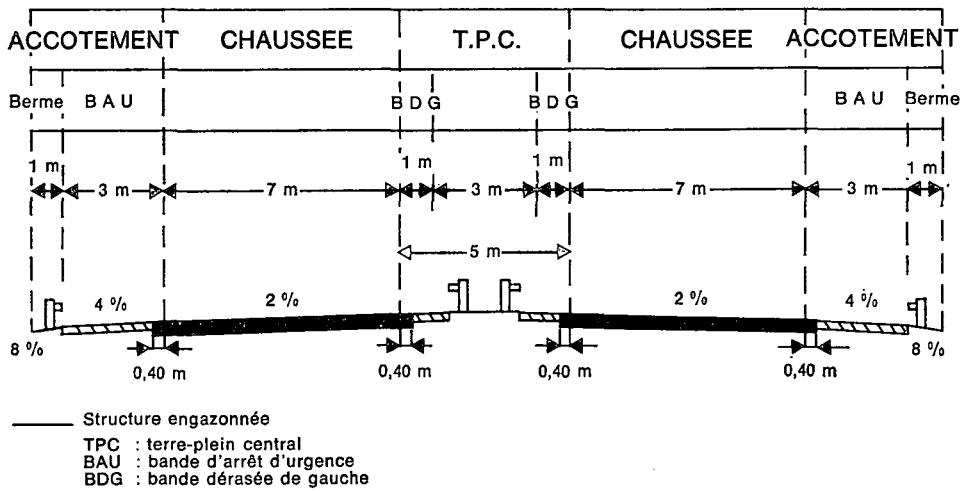
En effet, du point de vue des conditions techniques d'aménagement, on distingue les autoroutes urbaines, relativement courtes, destinées essentiellement à livrer passage à un nombre très élevé de véhicules, à l'intérieur et près des grandes agglomérations dont elles assurent la pénétration ou dont elles contournent le centre historique, et les autoroutes de liaison, se développant sur de longues distances entre grandes villes, ou de région à région. Une même autoroute peut d'ailleurs avoir le caractère « urbain », aux abords immédiats de certaines agglomérations importantes, et le caractère « de liaison » dans ses sections intermédiaires.

Caractéristiques techniques

Quel que soit le type d'ouvrage, il existe des caractéristiques géométriques communes qui sont les suivantes :

- existence quasi systématique d'un terre-plein central séparant deux chaussées comportant chacune un certain nombre de voies (quatre au maximum) larges de 3,5 m chacune ;
- de part et d'autre de la chaussée sont situées des bandes dérasées (ou « bandes d'arrêt d'urgence » lorsque leur largeur est égale ou supérieure à 2 m) qui s'y raccordent sans dénivellation ;
- enfin, les bandes dérasées sont bordées à l'extérieur d'une berme engazonnée.

Figure 3. — Profil en travers d'une autoroute



Les dimensions des différentes parties de l'autoroute peuvent être établies de manière à permettre, suivant le cas, un élargissement par l'intérieur (en empiétant sur le terre-plein central) ou par l'extérieur.

Le tracé de l'autoroute est calculé pour permettre l'accès, la sortie et la circulation des véhicules à des vitesses variables selon les types d'ouvrages, mais toujours relativement élevées et de manière à assurer à l'usager le maximum de sécurité.

Enfin, l'autoroute reçoit un certain nombre d'équipements et d'aménagements, en particulier aires de service (stations-service, restaurants, hôtels et motels) et aires de repos.

Tableau 21. — Taux d'accidents et de tués sur routes nationales et sur autoroutes (par 10⁸ km parcourus)

		(par 10 ⁸ km parcourus)						
		1968	1973	1974	1975	1976	1977	1978 °
ACCIDENTS	Routes nationales	85,4	55,1	48,1	44,9	44,9	43,1	38,8
	Autoroutes	34,6	19,4	15,3	12,2	11,1	11,2	10,5
TUES	Routes nationales	13,4	8,4	6,9	6,4	6,6	5,9	5,9
	Autoroutes	2,9	2,8	1,6	1,3	1,2	1,2	1,0

° Chiffres provisoires

Source : ministère de l'Équipement, Direction des routes et de la circulation routière.

Des études récentes ont précisé la manière dont l'usager percevait les caractéristiques de l'autoroute ; en particulier, celui-ci accorde une grande importance à la séparation entre les chaussées et à l'absence de traversée d'agglomération. Psychologiquement, l'autoroute est ressentie comme un univers clos et par là, une voie de circulation à sécurité élevée.

Réalisations

L'autoroute est donc née tardivement en France. Alors que l'« autostrade » était découverte bien avant la Seconde Guerre mondiale et qu'en 1946, 22 000 km de telles infrastructures existaient dans le monde, la France ne possédait en tout et pour tout que les quelque 25 km de l'autoroute de l'Ouest à la sortie de Paris.

Cette situation n'a fait alors que se détériorer, puisqu'en 1960, il n'y avait encore que 174 km d'autoroutes en France et qu'à ce moment-là le réseau routier ne pouvait plus être un sujet de fierté nationale. Les comparaisons internationales soulignaient l'inadaptation des routes au trafic qu'elles devaient supporter et faisaient ressortir la tragique insuffisance des investissements de capacité qui pouvaient être financés par le budget.

Pour ce pays, de faible densité démographique par rapport à ses voisins européens, un réseau routier d'un développement important, c'est-à-dire d'une densité (rapportée à la superficie) élevée, pouvait suffire du fait de sa vocation encore essentiellement agricole. Cette relative faiblesse de l'occupation du

territoire et l'utilisation plus limitée de la voiture en termes de kilométrage annuel expliquent certainement, dans une large mesure, la naissance tardive du besoin d'autoroutes en France.

Cette prise de conscience, de caractère tardif, n'en a été que plus dramatique ; le pays, confronté à une phase de développement économique essentiellement industriel, souffrait cruellement de l'absence d'infrastructures de transport modernes capables d'assurer au moindre coût pour la collectivité les déplacements des biens et des personnes.

En 1970, malgré une accélération constante des réalisations, le réseau ne comportait que 1 600 km d'autoroutes de liaison et voies rapides urbaines, ce qui correspond à un rythme de construction annuel d'environ 140 km pour la précédente décennie. Si le grand axe Lille-Paris-Lyon-Marseille était enfin achevé, les principaux partenaires français de la Communauté européenne se plaçaient loin devant, puisque les réseaux italien et allemand atteignaient déjà respectivement 3 900 km et 4 460 km.

Depuis 1970, grâce aux moyens juridiques et financiers mis en place, la France tente de combler son retard sur les principaux pays industriels. En 1972, Paris était enfin directement relié par autoroute à une autre capitale européenne (Bruxelles) et le pays mettait en service son 2 000^e kilomètre.

L'effort s'est poursuivi, et le rythme annuel de mise en service est de plusieurs centaines de kilomètres ; au-delà du noyau minimal articulé en étoile autour de Paris et dont l'axe majeur reste la liaison Lille-Paris-Lyon-Marseille, la nécessité d'aménager l'espace français a fortement influencé les programmes envisagés et en cours.

Tableau 22. — Nombre de kilomètres d'autoroutes au 31 décembre 1978

(en km)

	Réseau total	Par 100 km ² de superficie	par millions d'habitants
France	4 604	8,3	86,9
République fédérale d'Allemagne	7 064	28,4	114,8
Italie	5 760	19,1	101,4
Grande-Bretagne	2 500	10,9	44,6
Espagne	1 442	2,9	41,9
Belgique	1 128	37,0	114,6
Pays-Bas	1 839	44,7	132,3

Source : Union routière de France.

Ce développement a été rendu possible par l'effort de réduction des coûts et par la mobilisation de ressources financières diversifiées :

- accroissement de l'effort budgétaire et du montant des emprunts garantis par l'Etat ;
- appel aux fonds propres et à la marge de trésorerie ;
- appel aux emprunts non garantis ;
- appel aux emprunts à moyen terme ;
- appel aux marchés étrangers ;
- participation à des emprunts groupés : GOBTP (Groupement pour le financement des ouvrages du bâtiment et travaux publics), GIFOS (Groupement pour le financement de la région de Fos).

Figure 4. — Evolution du rythme annuel des mises en service des autoroutes de liaison (en km) (1960-1979)

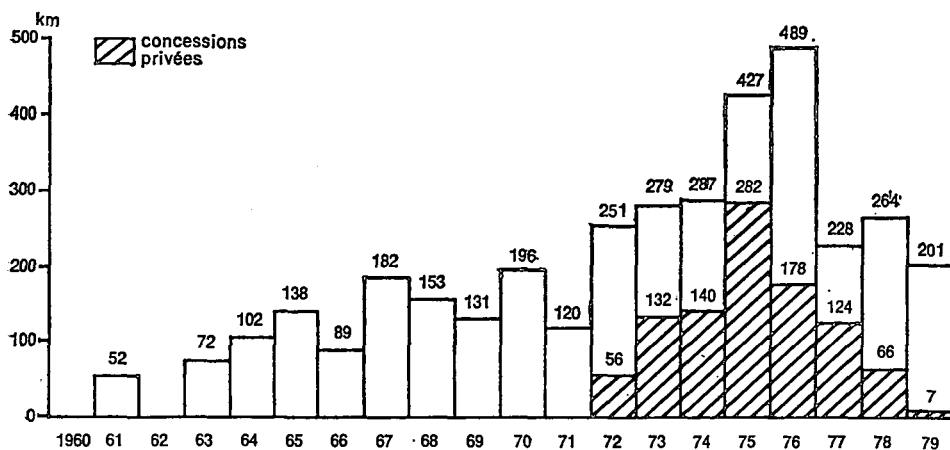
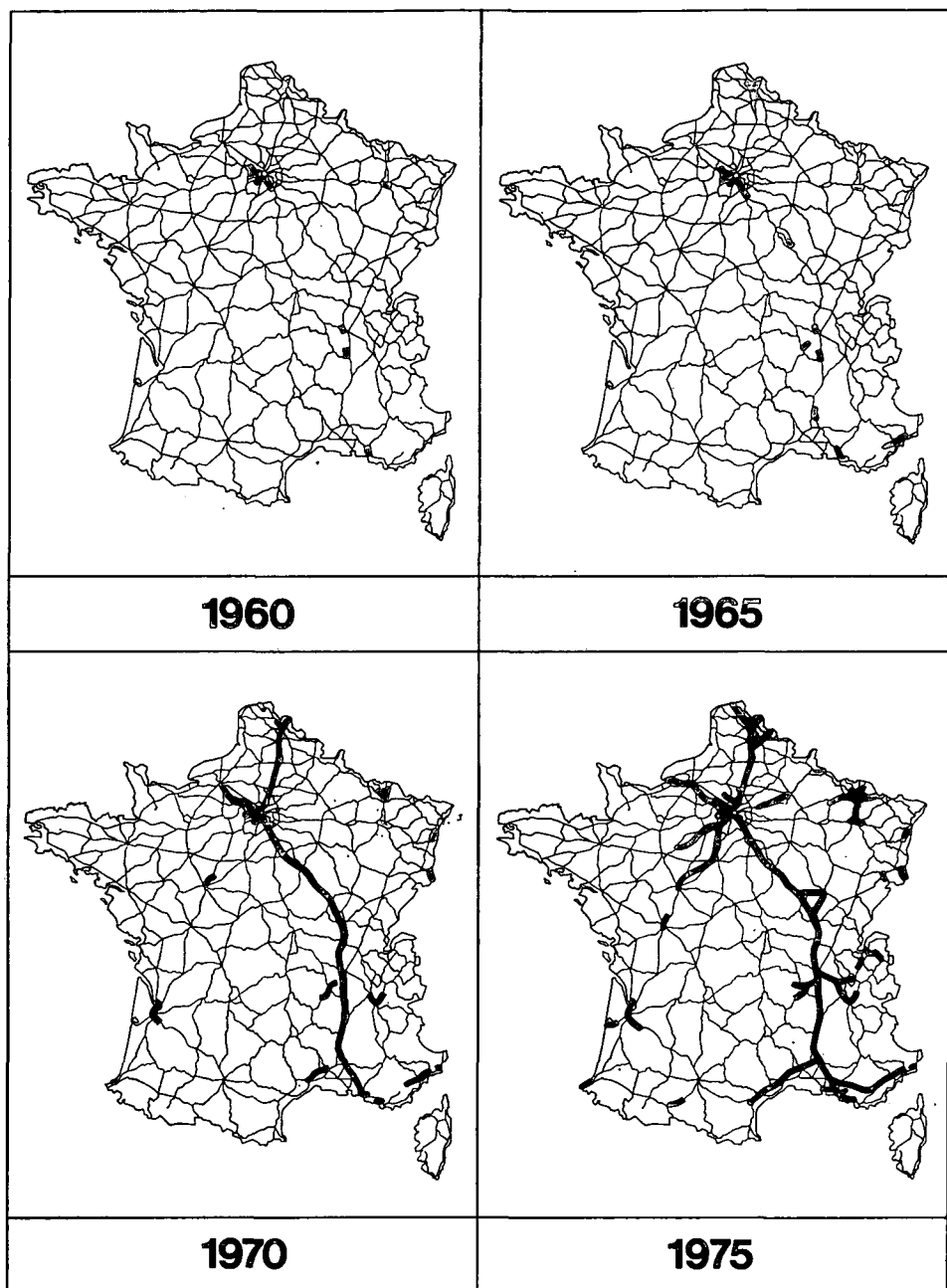


Figure 5. — Evolution du réseau autoroutier français (1960-1980)

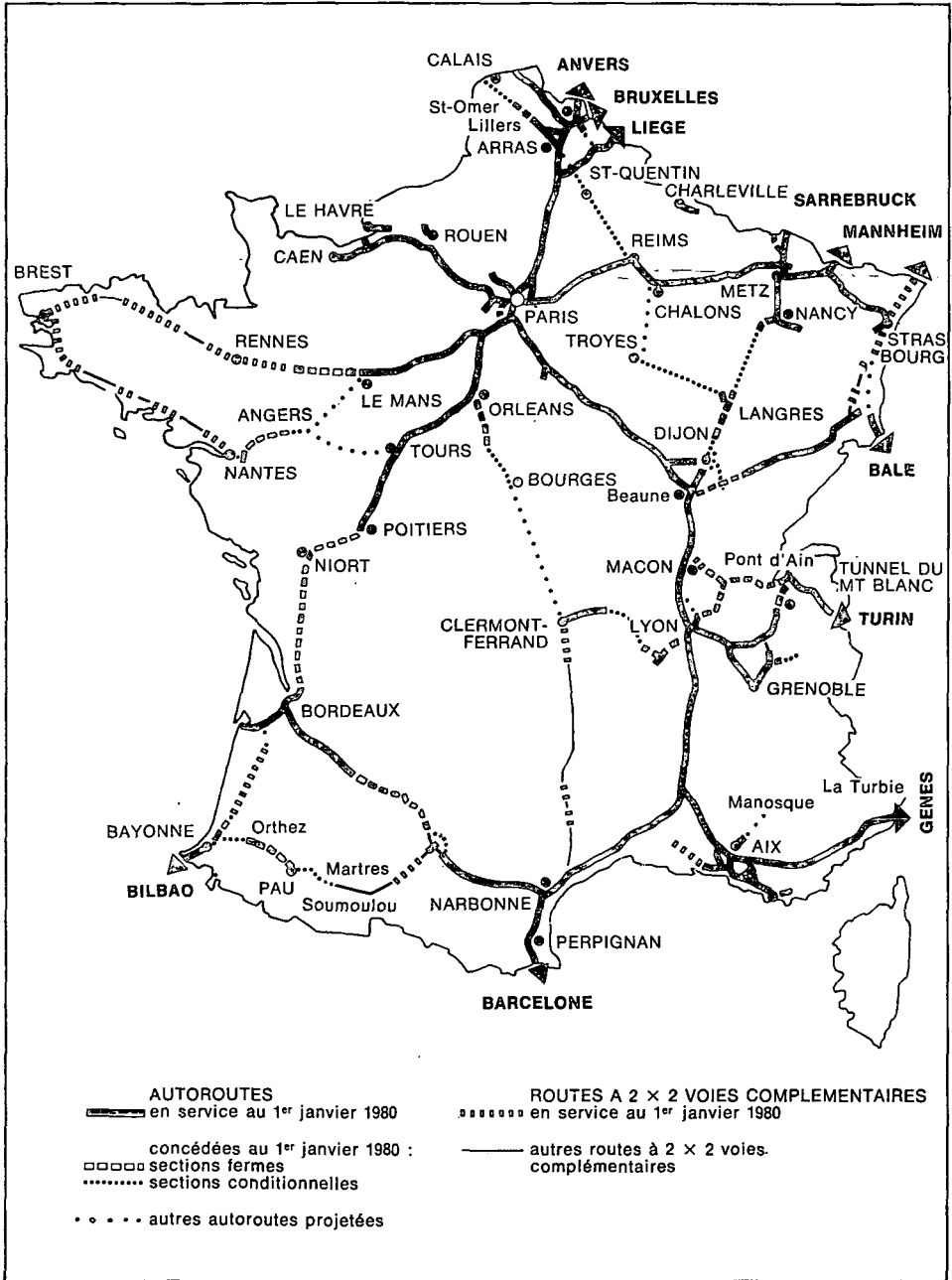


Tableau 23. — Mises en services annuelles

Catégories de voies Années	Autoroutes de liaison			
	Non concédées	Concédées		
		SEM	STMB	Sociétés privées
Avant 1955	—	—	—	—
1955-1959	—	10	—	—
1960	—	—	—	—
1961	2	50	—	—
1962	—	—	—	—
1963	13	59	—	—
1964	—	102	—	—
1965	19	119	—	—
1966	—	89	—	—
1967	43	139	—	—
1968	13	140	—	—
1969	—	131	—	—
1970	14	171	—	11
1971	23,5	84,5	—	12
1972	53	142	—	56
1973	53	70	24	132
1974	9	123	15	140
1975	—	135	10	282
1976	—	302	9	178
1977	—	104	—	124
1978	17	181	—	66
1979	19	175	—	7
1980 (P)	17	127	—	198
1981 (P)	64	269	—	37

(P) : prévision

Nota : La classification est faite en fonction de la situation de la voie au 1er janvier 1980.

Routes express intégrales ultérieurement à une autoroute		Total Autoroutes et routes express		Voies rapides urbaines		Total général	
annuel	cumulé	annuel	cumulé	annuel	cumulé	annuel	cumulé
—	—	—	—	77	77	77	77
—	—	10	10	45	122	55	132
—	—	—	10	42	164	42	174
—	—	52	62	—	164	52	226
—	—	—	62	18	182	18	244
—	—	72	134	34	216	106	350
—	—	102	236	33	249	135	485
—	—	138	374	30	279	168	653
—	—	89	463	35	314	124	777
—	—	182	645	16	330	198	975
—	—	153	798	23	353	176	1 151
—	—	131	929	59	412	190	1 341
—	—	196	1 125	62	474	258	1 599
—	—	120	1 245	56	530	176	1 775
9	9	260	1 505	137	667	397	2 172
		279	1 784	23	690	302	2 474
21	30	308	2 092	96	786	404	2 878
21	51	448	2 540	75	861	523	3 401
7	58	496	3 036	88	949	584	3 985
—	58	228	3 264	80	1 029	308	4 293
16	74	280	3 544	31	1 060	311	4 604
19	93	220	3 764	72	1 132	292	4 896
—	93	342	4 106	50	1 182	392	5 288
	93	370	4 476	50	1 232	420	5 708

Figure 6. — Evolution de la longueur du réseau des voies rapides en service (en km) (1960-1979)

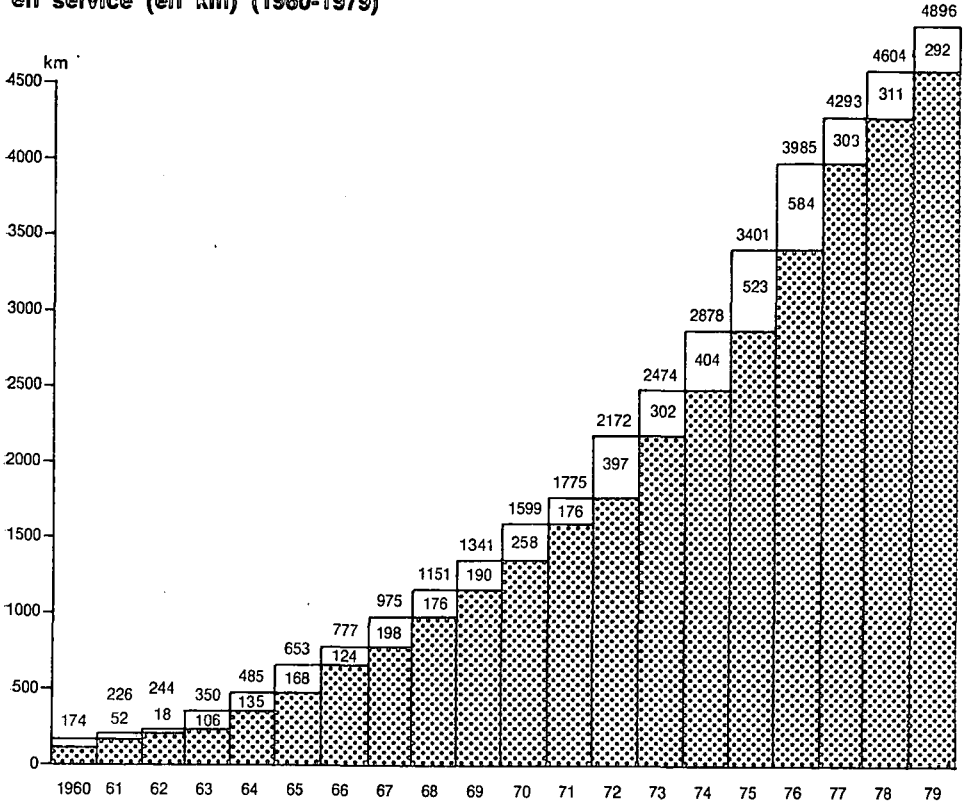
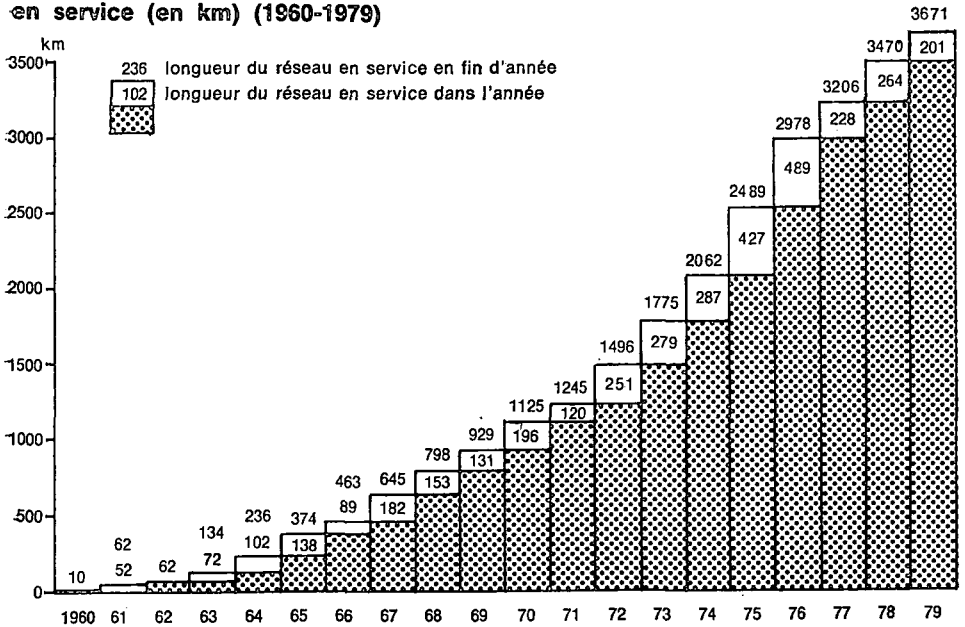
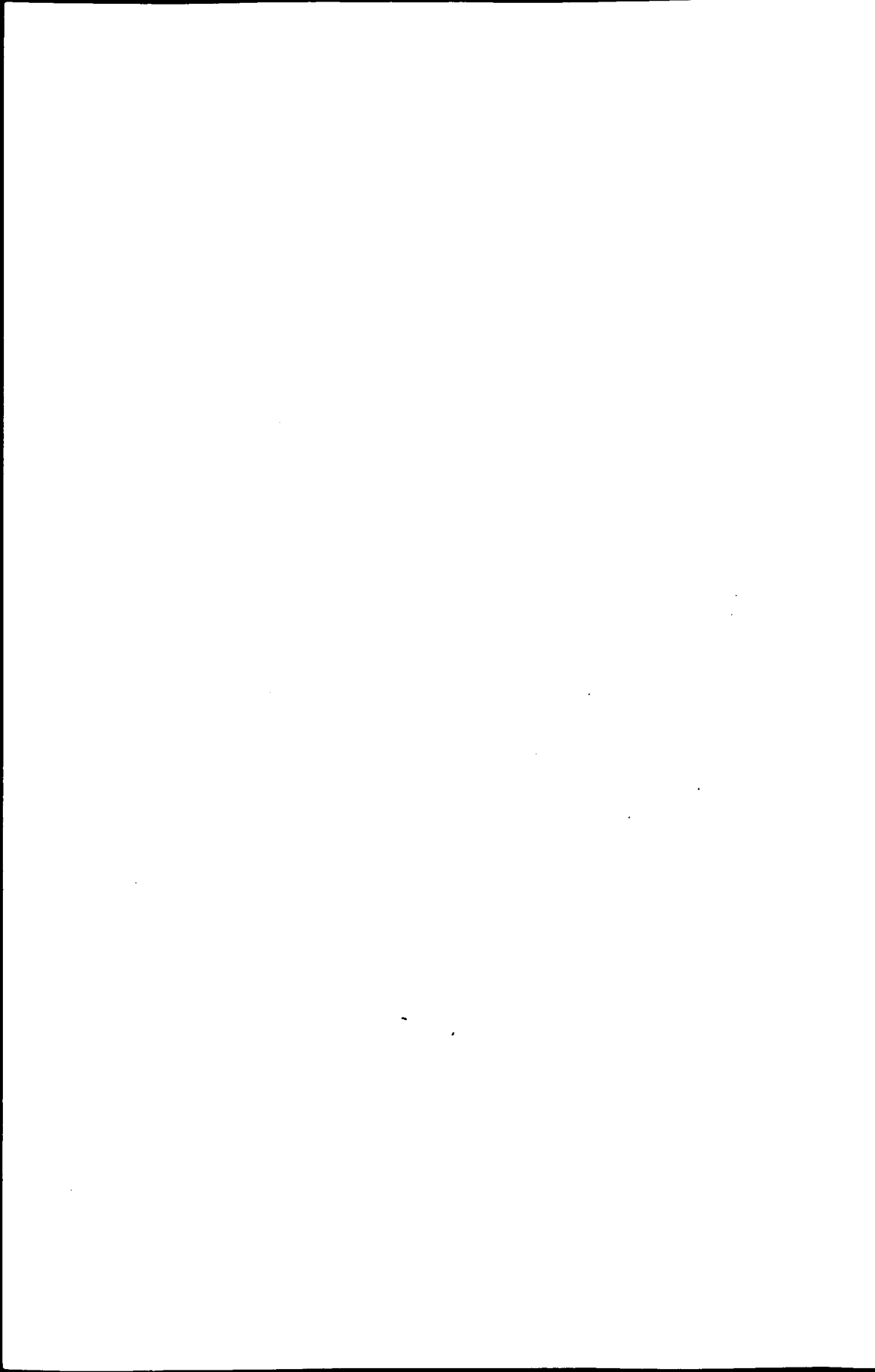


Figure 7. — Evolution de la longueur du réseau des autoroutes de liaison en service (en km) (1960-1979)



Deuxième partie

**La
politique
de
financement**



Deuxième partie / chapitre 1

La réduction des coûts

La réduction des coûts a été recherchée par une meilleure organisation des travaux d'une part et une action sur les normes d'autre part.

L'organisation des travaux

Elle a été rendue plus efficace par l'appel à la concurrence et par les efforts d'organisation des concessionnaires.

L'appel à la concurrence

Le choix du concessionnaire

En tant que catégorie juridique, la concession de travail public ne fait pas l'objet d'une théorie qui lui soit propre, mais tire ses principales caractéristiques du régime de la concession de service public : traditionnellement, concessions de travail public et de service public ont été associées, par exemple au XIX^e siècle, pour la construction et l'exploitation des chemins de fer. Cette association et le caractère attractif de la notion de service public ont eu pour effet au plan de l'analyse juridique, de faire disparaître la concession de travail public par fusion dans la concession de service public.

A une époque récente, on a vu réapparaître la concession de travail public, notamment pour les contrats de concession portant sur la construction d'auto-roues, la mise en valeur de régions, l'aménagement de zones d'habitation ou de zones industrielles.

Aussi la doctrine est-elle amenée à distinguer deux cas :

— Lorsque la concession de travail public est liée à une concession de service public, elle est absorbée par cette dernière et suit donc le régime de la concession de service public.

— Lorsqu'elle se présente à l'état isolé, son régime juridique, encore mal défini, est constitué d'emprunts aux théories du marché public (1) et de la concession de service, complétées et corrigées par les textes réglementaires et les cahiers des charges propres aux diverses concessions.

Les concessions passées pour la construction et l'exploitation d'autoroutes ont un caractère mixte et doivent donc obéir aux règles qui gouvernent les concessions de service public.

En ce qui concerne le choix du concessionnaire, la concession de service public apparaît comme un acte dominé par l'*intuitu personae*. Il en résulte que l'administration concédante n'est jamais obligée d'employer la procédure de l'adjudication, et plus généralement, qu'elle est libre de traiter avec le concessionnaire de son choix et d'utiliser les procédures qui lui paraissent les plus appropriées aux fins de choisir ce concessionnaire. La seule restriction, qui résulte d'un décret-loi du 12 novembre 1938, consiste dans l'obligation de faire appel à un concessionnaire de nationalité française (2).

● *Le concours*

● Le règlement des différents concours ouverts en vue de la concession d'autoroutes à des groupements privés rappelle explicitement ce principe de base en précisant que « l'Administration se réserve de retenir l'offre qui lui paraîtra la plus avantageuse, compte tenu de tous les éléments en présence » et « qu'aucune réclamation ne sera admise en ce qui concerne le choix de l'Administration, dont la liberté sera entière à cet égard ».

Les critères de choix sont définis par le règlement du concours ; ce sont, plus particulièrement :

— la faiblesse des avances demandées à l'Etat, qui ne doivent pas dépasser en tout état de cause 25 % du coût total de l'ouvrage,

— l'importance du total des ressources « autonomes » (capital et réserves, avances en comptes bloqués d'actionnaires ou de tiers, emprunts non garantis) qui doit à tout moment être au moins égal à 25 % du coût total de l'autoroute ;

— l'importance du capital social du concessionnaire (au moins 10 % du coût total) ;

— la qualité des estimations de coût et des prévisions de trafic faites par les candidats (ce dernier critère pour les deux premiers concours seulement) ;

— les délais de réalisation envisagés.

(1) « Les commandes publiques. Stratégies et politiques », *Notes et Etudes documentaires*, n°s 4429-30-31-32, La Documentation française, 1977 (NDLR).

(2) Cette disposition fait obstacle à l'application de la déclaration des représentants des gouvernements des Etats membres en matière de concessions de travaux. *Journal officiel des Communautés européennes*, 16 août 1971.

Le jury, institué par décision du ministère de l'Équipement, réunit des représentants du ministère de l'Équipement et du ministère de l'Économie. Sa tâche est difficile :

— En ce qui concerne la comparaison des offres, puisque les divers concurrents peuvent présenter de nombreuses variantes et que le jury doit se livrer à une évaluation du coût des modifications.

— En ce qui concerne le jugement des offres, puisqu'il faut pondérer les différents critères et prendre en considération d'autres critères tel l'appel au marché financier (afin de répondre à l'une des préoccupations dominantes de la Direction du Trésor).

Le coût prévisionnel des travaux n'est pas contractuel et ne constitue pas un critère, mais il est évident qu'il entre en jeu par le biais des critères de financement.

Une fois le choix du futur concessionnaire fait, le processus d'attribution se prolonge par une phase de mise au point du contrat définitif par négociation directe entre l'autorité concédante et le groupement retenu.

- Cinq concours furent lancés :

Tableau 24. — Les cinq concours lancés de 1969 à 1972

1969	A10 + A11 : Paris-Poitiers et Paris-Le Mans
1970	Autoroutes alpines
1971	A4 + A34 : Paris-Strasbourg Autoroute de la côte Basque
1972	A61 : Bordeaux-Narbonne

• Pour le concours des autoroutes A 10 et A 11, trois groupes d'entreprises étaient en présence, dont les pilotes étaient Dumez, CGE (Compagnie générale d'électricité) et la SCREG (Société chimique et routière d'entreprise générale) (3). Le groupe retenu fut celui mené par la CGE.

• Pour le concours des autoroutes alpines (A 41, A 43 et A 48), trois groupements (4) ont soumis des propositions :

(3) Une quatrième offre, présentée par quatre signataires au nom d'un groupement allemand a été jugée irrecevable par le jury, en raison de l'absence de références des signataires, de la faiblesse de la surface de la banque présentant le plan de financement, et des lacunes, insuffisances et contradictions contenues dans le dossier.

(4) Une offre sommaire présentée par Colas, Fougerolle-Limousin, Grands travaux de Marseille (GTM), la Banque de Paris et des Pays-Bas, la *Società Italiana per condotta d'acqua* et la *Banca commerciale italiana* fut jugée irrecevable car insuffisante ; les participants français étaient parmi les signataires de la convention pour A 10 - A 11.

— un groupement représenté par la Compagnie française d'entreprises (CFE) et soutenu par la Banque de Suez, la BUEIF et la Banque de l'union parisienne (BUP),

— un groupement représenté par l'Entreprise industrielle (EI) et soutenu par la Société générale,

— un groupement représenté par la Société Dumez, soutenu par le Crédit Lyonnais et la Banque Louis Dreyfus.

Le premier groupement associe des entreprises dont la plupart avaient participé sans succès au concours ouvert pour l'autoroute A 10-A 11, sous la conduite de la SCREG qui jouait alors le rôle de mandataire. Le troisième groupement réunit des entreprises dont les plus importantes avaient pris part à ce même concours, au sein d'un groupement représenté par l'entreprise Dumez. En ce qui concerne le groupement Entreprise industrielle, qui rassemble des entreprises d'une envergure plus faible que celles des autres groupements, il présente la caractéristique d'associer des intérêts locaux (entreprises locales de travaux publics, Banque de Savoie), et d'être appuyé par des entreprises n'appartenant pas au secteur des travaux publics (Esso, Peugeot, Compagnie électromécanique).

° Le concours ouvert pour la concession de l'autoroute de l'Est était un concours à variante ; les candidats pouvaient présenter des propositions soit pour la totalité de la liaison Paris-Strasbourg soit pour la seule liaison Paris-Metz. Deux offres ont été remises concernant le tracé Paris-Metz :

— l'une par un groupement animé par l'entreprise Dumez, appuyé par le Crédit Lyonnais et le Crédit industriel et commercial et bénéficiant du soutien du groupe Saint-Gobain-Pont-à-Mousson.

— l'autre par un groupement dit GERAPM, comprenant notamment l'Entreprise industrielle, les Grands travaux de l'Est et le CAPAG-CETRA, et appuyé par deux banques nationalisées : Société générale et Banque nationale de Paris.

Le premier groupement avait déjà concouru, avec une composition différente, aux deux premiers concours et il se présentait, pour ce troisième concours, avec la participation des Grands travaux de Marseille, entreprise membre du groupement déclaré attributaire de la première concession (Paris-Poitiers-Le Mans).

Les trois principales entreprises du second groupement avaient fait partie d'un groupement qui avait concouru sans succès au deuxième concours, l'Entreprise industrielle ayant, de plus, déjà pris part au premier concours, en tant qu'entreprise affiliée au groupement Dumez.

En ce qui concerne l'autoroute A 34, Freyming-Brumath (Est de Metz-Nord de Strasbourg), le jury a reçu une proposition de la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF), société d'économie mixte déjà concessionnaire de la section Metz-Freyming de l'autoroute A 32. Par

ailleurs, le groupement GERAPM a remis, pour Freyming-Brumath, un mémoire sommaire, et demandé qu'un délai de trois mois supplémentaire lui soit accordé pour lui donner le temps de présenter une offre plus précise. Le jury a décidé d'écarter cette demande et de recommander l'attribution de la concession à la SANEF. Simultanément, il a recommandé d'attribuer à cette même société le contournement nord-ouest de Metz, qui avait été rattaché par le concours à la concession de Paris-Metz.

Le concours s'est ainsi ramené à choisir, pour l'attribution de la concession Paris-Metz, entre le groupement Dumez et le groupement GERAPM.

◦ Le concours pour l'autoroute de la côte basque a suscité des offres de deux groupements, l'un mené par les Chantiers modernes, l'autre par Campenon Bernard ; une offre concurrente fut demandée à la société de l'autoroute de la vallée du Rhône (SAVR).

◦ Quant au cinquième concours (sur A 61 Bordeaux-Narbonne) il suscite deux offres émanant des entreprises des groupes concessionnaires de A 10 et A 11 et des autoroutes alpines, une offre d'un groupe réunissant Bouygues et Cochery, signataires de Paris-Metz avec d'autres entreprises, une quatrième offre présentée par la SAVR.

⊙ Les groupements retenus furent :

Tableau 25. — Groupements retenus de 1969 à 1972

Pour A 10 - A 11	celui mené par la C.G.E.
Pour les autoroutes alpines	celui mené par la C.F.E.
Pour A 4 Paris-Metz	celui mené par Dumez
Pour la côte Basque	celui mené par les Chantiers modernes

Deux sociétés d'économie mixte furent retenues, la SANEF pour A 34 (Freyming-Strasbourg) et le contournement de Metz, la société des autoroutes du Sud de la France (ASF) pour A 61 Bordeaux-Narbonne.

A l'occasion de ces concours, les groupements ont donc été menés par les entreprises de travaux publics simplement soutenues (à hauteur de 10 % du capital) par les banques ; par ailleurs, l'article 6 du cahier des charges des concessions privées stipule que : « Pour l'exécution des travaux, la société concessionnaire sera libre de s'adresser aux entreprises de son choix. » Le système de la concession apparaît donc dans les faits comme un système

Tableau 26. — Entreprises en présence pour les concours ouverts en vue de la concession d'autoroutes

Autoroutes	1er Groupement	2ème Groupement	3ème Groupement
<p>A 10 — A 11 — Paris — Poitiers Paris — Le Mans</p>	<p>SCREG — Campenon Bernard — Française d'entreprises de dragage et de travaux publics — Grands travaux hydrauliques.</p> <p>BUP — CFCB — BNP (Banque Nationale de Paris) — Société Générale — Indochine — Suez — CIC (Crédit industriel et commercial).</p>	<p>Dumez — Générale routière — Bouygues — Razel — Bacci (béton armé constructions civiles et industrielles) — Crédit Lyonnais — Société Générale — BNP — White — Weld and Co.</p> <p>Heulin — Chimique de la route — Ingéroute — Pruniéras — Entreprise industrielle.</p>	<p>CGE (Cie générale d'électricité) — Générale d'entreprises — Européenne d'entreprises — J. Lefèbvre — Grands travaux de Marseille — Fougerolles Limousin — Routière Colas.</p> <p>Paribas — CCF (Crédit Commercial France) — BNP — Société Générale — Vernes.</p>
<p>A 41 — A 43 — A 48 — Autoroutes alpines</p>	<p>Française d'entreprises (CFE) — SCREG — Campenon Bernard — Citra-France — Spie Batignolles — Gerland — Française d'entreprises de dragage et de travaux publics — Grands travaux hydrauliques.</p> <p>Suez — BUP — Union européenne — BNP — Neuflyze — CCME — Indochine — Société Générale.</p>	<p>Dumez — Générale routière — Bouygues — Razel — Bacci — Borie — Trucheter — Pascal — Chimique de la route — Impresit.</p> <p>Crédit Lyonnais — Banque Dreyfus — Société Générale — BNP — CCBP — White Welds and Co.</p>	<p>Entreprise industrielle — Grands travaux de l'est — Sainrapt et Brice Chantiers modernes — Frot — Plisson Joyeux — BEC (Bureau d'études de construction) — Capag-Cetra — Beugnet — Caporale</p> <p>Société Générale — BNP — Banque de Savoie — ESSO — Peugeot — Cie Electro Mécanique.</p>

Autoroutes	1er Groupement	2ème Groupement	3ème Groupement
A 4 Paris — Metz	Dumez — Bouygues — Cochery — Chantiers modernes — Grands travaux de Marseille — SOGEA — Crédit Lyonnais — CIC — St Gobain — Pont-à-Mousson — CCME (Caisse centrale des marchés de l'état)	Grands travaux de l'est — Entreprise industrielle — Capag-Cetra — Groupe- ment d'entreprises de l'est — Vias- phalte — Sacer — Plisson — Schwartz Hautmont — Schubel — Société Générale — BNP.	
A 63 Côte basque	Chantiers modernes — Européenne d'entreprises — entreprises G. Frot et Cie — Joyeux — Plisson — Sacer — SCREG. Banque Louis Dreyfus — BNP — CCBP (Caisse centrale des banques populaires) Crédit Lyonnais — Société Générale — Comptoir central de matériel d'entre- prise — Caisse des dépôts et consign- ations.	Campenon-Bernard — Viasphalte BUP — CFCB.	
A 61 Bordeaux Narbonne	Bouygues — Cochery — Razel — Malet et entreprises de Toulouse SPADA (Nice) — Bourdin et Chaussé (Nantes) — ELF — Total — Shell — Crédit Lyonnais — CIC — CCME — Worms — CCBP — SPGF (société parisienne de gestion financière).	Campenon Bernard Europe — Citra France — SCREG — CFE — Française d'entreprises de dragage et de travaux publics — Spie Batignolles. Banque de Suez et de l'union des mines — Banque de l'union européen- ne — Banque de l'union parisienne BNP — CCME.	Cofiroute et ses actionnaires plus la Société Générale.

de dévolution des travaux. Ce système posait, en raison notamment de la liaison étroite entre les plus importantes sociétés de travaux publics et les groupes financiers, un problème aux petites et moyennes entreprises qui redoutaient d'être exclues des marchés passés pour la construction d'ouvrages concédés à des groupes privés.

Par ailleurs, on peut noter que pratiquement toutes les entreprises importantes ont concouru et que toutes ont finalement été retenues au titre de l'une des concessions [à quelques exceptions près telle l'Entreprise industrielle et grands travaux de l'Est (GTE)].

© La consultation

Il était apparu inopportun de laisser concourir les Sociétés d'économie mixte, en concurrence avec des groupements privés, notamment en raison du fait que les premières possédaient déjà un réseau important en exploitation. Cependant, ce principe a souffert une exception dès le troisième concours (Paris-Strasbourg) ; il est évidemment possible de s'interroger sur le fait de savoir s'il y a eu concurrence de la part de la SANEF ou offre de celle-ci pour pallier l'absence d'offre réelle de groupes privés. A l'occasion du quatrième concours, une offre a été demandée à la SAVR pour stimuler la concurrence ; lors du cinquième concours, cette dernière société a présenté une offre qui fut retenue.

Tableau 27. — Sociétés concessionnaires consultées

Ouvrages ayant fait l'objet de consultations	Sociétés concessionnaires consultées
Pour A 42 Lyon-Genève	SAPRR * AREA ** STMB ***
A 46 (Contournement de Lyon)	SASF **** SAPRR * AREA
F 11 (Le Mans-Rennes)	SAPN ***** COFIROUTE
A 71 (Orléans-Bourges) A 10 (Poitiers-Bordeaux)	SASF, COFIROUTE. SASF, COFIROUTE.

* (Société de l'autoroute Paris-Rhin-Rhône).

** (Société des autoroutes Rhône-Alpes)

*** (Société du tunnel routier sous le Mont-Blanc)

**** (Société des autoroutes du Sud de la France)

***** (Société de l'autoroute Paris-Normandie).

Depuis ce cinquième concours, il est apparu souhaitable d'éviter une prolifération des sociétés concessionnaires ; c'est pourquoi le principe a été retenu de procéder désormais à des consultations entre les concessionnaires exerçant déjà leur activité dans la zone considérée ou de demander des propositions à une société d'économie mixte dont la situation financière était favorable.

La dévolution des marchés des sociétés d'économie mixte

Si les sociétés privées peuvent passer leur marché librement, par contre le cahier des charges des Sociétés d'économie mixte stipule en son article 6 que « pour l'exécution des travaux la société concessionnaire sera tenue, sauf autorisation du ministre chargé de l'Equipement, de recourir à la concurrence ». En effet, puisque la concurrence n'a pas joué pleinement lors de l'attribution de la concession, elle doit jouer lors de la passation des marchés.

En revanche, la procédure de passation de ces marchés a été allégée ; par lettre du 31 mars 1970, le ministre de l'Equipement a décidé de supprimer la saisine (ou plus exactement son caractère obligatoire) de la Commission spéciale des marchés des autoroutes concédées créée par arrêté du ministre des Travaux Publics en date du 8 janvier 1964.

L'organisation des concessionnaires

Les concessionnaires privés

La société concessionnaire passe généralement un marché de travaux avec les entreprises qui sont ses actionnaires ; le contrat est forfaitaire : l'ouvrage est livré « clé en main » au prix indiqué en annexe au cahier des charges avec indexation sur l'index des prix de travaux publics (TP 34 puis TP 01). Les entreprises s'organisent en deux groupes et les lots d'une cinquantaine de kilomètres sont tirés au sort entre ces groupes. Les entreprises peuvent donc mettre en place des équipes qui apprendront à travailler ensemble et mettre en œuvre des matériels qui seront pratiquement totalement amortis sur la durée du chantier.

Par ailleurs, à la différence de la pratique de l'administration, les entreprises sont responsables non seulement des travaux mais aussi de l'étude des projets et de leur propre contrôle ; trois raisons sont avancées pour justifier ce principe :

— les avantages en termes de coût et de performance : allègement des procédures, rapidité de la décision et de l'exécution, ouverture à l'innovation ;

— le fait que les entreprises sont actionnaires et donc exploiteront, par concessionnaire interposé, les ouvrages pendant de nombreuses années à leurs risques et périls ;

— le fait que les grandes entreprises de travaux publics disposent de bureaux d'études et de cadres de grande valeur venus pour la plupart de l'administration et dont les plus qualifiés en matière d'autoroute ont été regroupés en équipes autonomes.

Cette organisation est celle qui a été retenue par Cofiroute, par la Société des autoroutes Paris-Est-Lorraine (APEL) et la Société des autoroutes de la côte basque (ACOBBA).

Quant à l'AREA, elle était son propre entrepreneur. Les relations entre l'AREA d'une part, les entreprises et les banques d'autre part étaient réglées par des conventions en date du 2 janvier 1971, modifiées le 27 juin 1973.

Les principales dispositions de la convention liant AREA et les entreprises étaient les suivantes :

- les entreprises, agissant conjointement et solidairement, garantissent à AREA la bonne fin des travaux, leur coût, leur conformité aux dispositions administratives, la qualité et le respect des délais d'exécution, reprenant ainsi à leur charge les obligations que la convention de concession a imposées à la société concessionnaire en ce qui concerne la construction du réseau autoroutier ;

- les entreprises mettent à la disposition d'AREA leurs connaissances technologiques et leur expérience technique, notamment pour le percement des tunnels, la construction d'ouvrages d'art, la construction d'ouvrages préfabriqués, ainsi que l'utilisation de brevets leur appartenant ;

- les entreprises mettent à la disposition d'AREA leur personnel très qualifié en vue d'assurer l'encadrement des équipes de chantier et des services d'études.

En contrepartie des prestations et des obligations à la charge des entreprises, celles-ci ont reçu d'AREA une rémunération globale calculée sur la base de 14 % hors taxes, du prix de revient de l'ouvrage.

Enfin, pour inciter les entreprises à réaliser l'ouvrage au meilleur coût, il a été prévu le versement à celles-ci d'une redevance dégressive fonction des prix de revient réels atteints par rapport au coût contractuel de chacune des sections.

Les principales dispositions de la convention liant AREA et les banques étaient les suivantes :

Les banques s'engagent :

- à mobiliser, dans les meilleurs délais et les meilleures conditions possibles, les financements nécessaires à la réalisation de l'ouvrage, reprenant ainsi à leur charge les obligations financières imposées à la société concessionnaire pour le financement de la construction des autoroutes concédées ;

- à assurer l'ensemble des besoins temporaires de trésorerie de la société dans l'attente des financements définitifs nécessaires à la construction.

Une rémunération de 1⁰/100 hors taxes est versée aux établissements bancaires ; elle est calculée sur l'ensemble des financements à long terme définitifs mis à la disposition de la société concessionnaire, à l'exclusion des apports des actionnaires (capital et avances en comptes courants) et des financements à moyen et court terme.

Confrontée à des difficultés (5) liées essentiellement à un trafic très sensiblement inférieur à celui prévu, l'AREA a entamé avec l'Etat des négociations en vue d'aménager certaines clauses de la concession ; ces dernières ont abouti en décembre 1976 à un échange de lettres entre le ministère de l'Equipement et la société concessionnaire par lequel l'AREA s'engageait notamment à faire exécuter ses travaux, à partir de janvier 1977, selon un marché passé avec un groupement constitué par ses entreprises actionnaires, marché comportant une réduction de 8 % sur le montant de l'estimation des travaux. L'avenant à la concession approuvé par décret du 17 mars 1978 a notamment prévu que la société devrait fournir des justifications concernant le coût des travaux.

Quelle que soit la spécificité de chaque situation, les deux caractéristiques suivantes sont communes :

- importance des chantiers : plusieurs centaines de kilomètres divisés en lots d'une cinquantaine de kilomètres ;
- intégration des études et du contrôle.

Les sociétés d'économie mixte

De 1963 à 1970, l'organisation de ces sociétés n'a pas varié. Au niveau central, le service des autoroutes de la SCET assure le fonctionnement administratif de l'ensemble des sociétés d'économie mixte par des prestations rémunérées. Le directeur du Service des autoroutes de la SCET, sans être directeur d'aucune société d'économie mixte, fait office en fait de directeur général des sociétés d'économie mixte. Les directions départementales de l'Equipement (DDE) ou des services spéciaux du ministère de l'Equipement, qui recourent au Service spécial des autoroutes (SETRA à partir de 1968), aux Centres d'études techniques de l'Equipement (CETE) et aux laboratoires centraux et régionaux des Ponts et Chaussées, assurent la préparation des projets, celle des appels d'offre, la surveillance des travaux et leur liquidation, pour le compte des sociétés d'économie mixte.

Enfin, l'entretien des autoroutes concédées est assuré en partie par le personnel des DDE, rémunéré par les sociétés d'économie mixte. La collecte des fonds empruntés et le service des emprunts sont assurés, contre rémunération, par la Caisse nationale des autoroutes (CNA). Ne relève directement des sociétés d'économie mixte que l'exploitation commerciale des ouvrages (péages, sous-concessionnaires).

(5) Cour des comptes, rapport pour 1977.

Les services extérieurs du ministère de l'Équipement jouaient donc un rôle déterminant dans la construction de l'autoroute, ce qui avait fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes : « En définitive, et pour ce qui concerne la phase de construction, les sociétés d'économie mixte n'ont guère à jouer qu'un rôle subordonné : celui de régler ou plutôt de faire régler par la SCET les mémoires et factures des dépenses engagées et liquidées par les fonctionnaires des Ponts et Chaussées et qui, comme telles, devraient être normalement contrôlées et payées par des comptables publics. » (6)

Par lettre du 22 décembre 1969, le ministre de l'Équipement a décidé la « libéralisation » des sociétés d'économie mixte qui, jusqu'alors « enserrées dans une réglementation administrative rigide et soumise à un contrôle étroit de leur gestion... ne pouvaient guère poursuivre leur action avec leur dynamisme propre ».

Dans le cadre de cette libéralisation, des directeurs généraux ont été mis progressivement en place à partir de 1971 dans chacune des sociétés, le Service des autoroutes de la SCET apporte son concours dans le cadre d'un contrat de prestations de services (d'un montant de 18 MF en 1979 pour l'ensemble des cinq sociétés d'économie mixte).

Par ailleurs, un bureau d'études techniques commun, SCETAUROUTE, est créé au printemps 1970 ; son capital est partagé entre la SCET, majoritaire avec 51 % des parts et les cinq sociétés d'économie mixte (7). Cette société d'ingénierie autoroutière se singularise par la nature des liens qu'elle entretient avec ses actionnaires, les sociétés d'autoroutes : elle n'a en effet pratiquement que ses actionnaires comme clients et, en contrepartie, elle dispose vis-à-vis d'eux d'une exclusivité de fait, sinon de droit, ce qui fait d'elle le service constructeur commun des sociétés d'autoroutes d'économie mixte. La rémunération SCETAUROUTE a été fixée sur la base d'un prix forfaitaire de 400 000 F par kilomètre pour les études et la surveillance des travaux de construction (valeur au 1^{er} janvier 1973).

En ce qui concerne les relations avec les entreprises, les cahiers des charges des concessions font obligation aux sociétés d'économie mixte de recourir à la concurrence et la procédure est analogue à celle en vigueur dans l'administration. Cependant, échappant à la règle de l'annualité budgétaire et aux lourdeurs de la comptabilité publique, les sociétés d'économie mixte, outre le fait qu'elles règlent rapidement, ont pu essayer d'optimiser l'alotissement des travaux :

— La taille des lots par spécialité a été accrue ; les lots qui étaient avant 1970 de 15 à 20 km ont atteint de 40 à 50 km après 1970 mais sont revenus à une taille plus modérée depuis. En effet, il s'agit de permettre un bon amortissement du matériel des entreprises, mais aussi d'éviter les chantiers trop longs qui poseraient des problèmes d'organisation à l'entreprise comme au

(6) Cour des comptes, rapport pour 1973, p. 26.

(7) La STMB concessionnaire de l'autoroute blanche s'est jointe à elles en 1974.

maître d'œuvre (à la différence de ce qui se passe pour les concessions privées, à chaque chantier une équipe nouvelle doit se roder).

— Des lots regroupent souvent plusieurs natures d'ouvrage : les terrassements et ouvrages d'art sont toujours groupés, sauf dans le cas d'ouvrage très important. Parfois, on incorpore également le lot de construction des chaussées au lot principal (ou le lot de construction de chaussée s'étend sur une longueur ayant fait l'objet de deux lots de terrassement et ouvrages d'art). Par contre, la préparation des matériaux de chaussées est souvent traitée à part, ce qui permet en général un meilleur contrôle et de meilleurs prix.

De plus, lorsqu'un lot regroupe plusieurs spécialités, lors de l'appel d'offres une même entreprise est autorisée à faire partie de plusieurs groupements. Cette pratique n'est pas suivie par l'administration par crainte des ententes ; cependant il est indéniable qu'il n'y a aucune raison pour qu'un groupement réunisse deux entreprises faisant la meilleure offre dans chacune des spécialités.

L'action sur les normes

Quelques définitions

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler tout d'abord les définitions des caractéristiques principales, géométriques ou techniques, d'une autoroute :

— **Sur un plan**, le tracé d'une autoroute est constitué d'une succession de courbes. Ces dernières ont des rayons de courbure divers, que l'automobiliste ressent sous la forme de virages plus ou moins serrés.

— **En altimétrie**, le tracé de l'autoroute est également constitué d'une succession de droites et de courbes. Les droites sont caractérisées par leur pente qui traduit la raideur d'une montée ou d'une descente. Les courbes sont caractérisées par leur rayon de courbure qui se traduit par des creux ou des bosses plus ou moins accentués (profil en long).

— Lorsqu'il circule sur l'autoroute, l'automobiliste a sur sa droite un **accotement** équipé d'une bande d'arrêt d'urgence où il peut se garer en cas de panne, sur sa gauche un **terre-plein central** qui le sépare des usagers roulant en sens inverse et sur lequel peuvent être installées des barrières de sécurité (profil en travers, voir supra, p. 42).

— **Les chaussées** sont constituées de couches successives de matériaux, dont l'épaisseur est déterminée à partir du nombre de véhicules lourds et de la qualité du sol.

— **Les ponts** qui assurent les franchissements, au-dessus ou en dessous des voies traversées, sont calculés en fonction de divers coefficients de sécurité pour la résistance des matériaux constitutifs et de diverses hypothèses de charges.

En résumé, on peut distinguer :

— des normes géométriques qui permettent de définir le tracé général de la route et son adaptation au terrain ; elles ont une influence principalement sur les terrassements ;

— des normes techniques qui permettent de dimensionner les chaussées et les ouvrages d'art.

La ventilation du coût des travaux est la suivante, très approximativement :

Tableau 28. — Ventilation du coût des travaux

	(en %)
Etude et direction des travaux	6
Charges foncières	9
Terrassements	30.
Ouvrages d'art	16
Chaussées	25
Equipement de sécurité	5
Centres d'entretien et logements de fonction	2
Péage	7

Tableau 29. — Caractéristiques moyennes d'une autoroute

Terrassements	de 150 à 180 000 m ³ /km
Ouvrage d'art	1 par kilomètre
1 centre d'entretien	tous les 50 - 60 km
1 échangeur	tous les 20 km
1 aire de repos	tous les 10 km
1 aire de service	tous les 40 - 50 km
1 aire de service principale (avec restaurant)	tous les 100 km
1 aire de service principale avec hôtel	tous les 200 km
Emprise de l'autoroute	7 à 8 ha/km

Les normes et les dérogations

Les cahiers des charges des concessions privées visent les instructions en vigueur dans l'administration et il serait inexact de dire que les concessionnaires privés sont soumis à des normes moins strictes. En réalité, il faut souligner qu'en appliquant les mêmes règles de l'art, deux projets peuvent être différents ; or, sans méconnaître les gains de sécurité, de commodité et de temps procurés aux usagers, le projeteur d'un concessionnaire s'attachera d'une manière attentive à réduire le coût et en particulier le coût d'investissement initial.

Ainsi, en ce qui concerne la structure des chaussées, une épaisseur minimale est indispensable ; mais sur cette base il est possible de prévoir une chaussée ne nécessitant qu'un entretien faible ou une chaussée nécessitant un investissement complémentaire après cinq ou dix ans. L'administration, pour qui les crédits d'entretien sont souvent, sinon toujours, insuffisants, aura tendance à retenir la première solution ; un concessionnaire, pour qui les premières années sont délicates, retiendra la seconde. Le niveau de service sera sensiblement identique dans les deux cas.

Par ailleurs, il convient de distinguer deux types de caractéristiques géométriques et techniques selon qu'il est possible ou non de les améliorer dans l'avenir. La structure de chaussée est un exemple des premières, le profil en long un exemple des secondes et il convient alors d'être beaucoup plus prudent.

D'autre part, les normes ne sont pas immuables ; ainsi, la valeur maximale de 4 % qui était généralement admise pour les pentes sur autoroute a pu être portée à 5 % et 6 % pour certains points singuliers sans qu'il y ait une diminution sensible du niveau de service en raison de l'augmentation de la puissance des poids lourds.

Enfin, si la sécurité des ouvrages est primordiale, par contre il peut être rentable de construire une autoroute non élargissable et de réaliser, si nécessaire, ultérieurement les travaux d'élargissement en détruisant et reconstruisant notamment tous les passages supérieurs lorsque la nécessité de l'élargissement est sinon improbable du moins ne s'imposera qu'après un long délai.

Ainsi donc, les règles techniques consignées par la Direction des routes dans un ensemble de circulaires, instructions, dossiers pilotes et programmes de calcul ne sont pas, par nature, assimilables à des règles de droit ; elles présentent à chaque instant l'optimum du point de vue d'un certain nombre de critères, mais les circonstances changent et les points de vue évoluent. Les règles de l'administration sont en perpétuelle évolution ; les « dérogations », obtenues par Cofiroute sont dans une large mesure entérinées par l'instruction de 1971 sur les autoroutes de liaison et n'en sont donc plus. La privatisation et la libéralisation marquent une étape d'un point de vue socio-professionnel : la SCET et les grandes entreprises de travaux publics se sont initiées pendant dix ans à la technique autoroutière sous la conduite du service des Ponts

et Chaussées ; en 1970, elles aspirent à participer et à innover. D'ailleurs, les équipes dirigeantes et les bureaux d'étude privés ou semi-publics sont composés pour une bonne part d'ingénieurs des Ponts et Chaussées ; la répartition de la technostucture a changé en même temps que l'industrie des travaux publics s'est modifiée. Ces équipes contribuent plus que par le passé à l'élaboration de la doctrine technique qui relève du SETRA (Service d'études techniques des routes et autoroutes), qui est le service technique de la Direction des routes et de la circulation routière.

La mise en œuvre des normes

Autant que les normes elles-mêmes, la mise en œuvre importe donc. Lors de la mise au point de son cahier des charges, Cofiroute avait obtenu de préparer elle-même les avant-projets sommaires (APS) qui devaient être présentés à l'approbation du ministre (8) ; les projets d'exécution étaient simplement présentés.

Le ministre de l'Équipement restait donc maître du tracé, mais l'étude et la conception étaient menées par le concessionnaire ; cette manière de faire ayant soulevé quelques problèmes dans les services, une circulaire n° 75-186 du 29 décembre 1975 a modifié cette procédure par le biais de la définition du contenu des dossiers à présenter :

— Les concessionnaires ont été dispensés de présenter un projet d'exécution (directive du 2 mai 1974) mais, en contrepartie, la composition du dossier d'APS a été renforcée, l'APS devenant AP (avant-projet).

— Corrélativement, entre la phase des études préliminaires (dont le but est, une fois le parti d'aménagement arrêté, de déterminer une bande d'environ un kilomètre de large) et celle des avant-projets présentés par le concessionnaire et approuvés par le ministre, est instauré un APSS (avant-projet sommaire simplifié) qui a pour « but de définir le tracé, représenté par une bande de 300 à 500 mètres de large, en vue de la mise à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et de l'élaboration de pièces annexes au cahier des charges ». Cet APSS est mis au point par les services de l'administration (l'éventuel futur concessionnaire étant associé) et approuvé par le ministre. Il y a donc là une reprise en main par l'administration de la définition du tracé et de la mise au point des caractéristiques de l'ouvrage.

(8) L'avant-projet sommaire (APS) décrit les caractéristiques principales de l'ouvrage :

- Tracé en plan et profil en long
- Profil en travers
- Points d'accès et rétablissement de communications
- Estimation du coût des travaux.

Les résultats

Les prix avant 1970

De 1964-1965 à 1970-1971, le prix du kilomètre d'autoroute construit par les sociétés d'économie mixte ne change guère : il est de l'ordre de 4,3 MF. L'indice des prix de la production intérieure brute (PIB) et l'index des prix de travaux applicable à ce type d'ouvrage s'étant l'un et l'autre accrus de 30 % environ, on peut considérer qu'en moyenne sur chacune de ces six années, le prix relatif des autoroutes a diminué de 3 à 4 % pendant que la productivité des entreprises augmentait d'autant (9). Les principaux facteurs d'économie semblent être :

- l'intensité de la concurrence, qui rapproche les prix de vente des prix de revient quand, dans les travaux publics, elle ne les amène pas au-dessous ;
- les progrès en puissance et en rentabilité du matériel ; les entreprises hésitent d'autant moins à acheter le matériel le plus performant que les programmes d'autoroutes deviennent crédibles ;
- les progrès des études préalables qui diminuent notablement les aléas de chantier ;
- la standardisation des ouvrages, le béton précontraint et le calcul automatique qui diminuent les coûts.

Les prix des concessionnaires privés

En 1969, les entreprises qui vont créer Cofiroute annoncent un prix moyen de 3,3 MF/km, soit un prix moindre de 23 %. Cette économie peut être, d'après la Cour des comptes, décomposée comme suit :

— 10 % correspondent en fait à des économies réalisées sur les caractéristiques que les Sociétés d'économie mixte adoptaient jusqu'alors : réduction à 3,5 m de la largeur du terre-plein central, moindre harmonisation des profils, caractère plus fruste des ouvrages d'art et des abords.

— 13 % correspondent au rabais que les entreprises ont consenti dès le début de marché au concessionnaire au titre des gains de productivité au cours des sept années, soit 3,5 % par an environ en tendance longue, rabais comparable à celui obtenu par les Sociétés d'économie mixte au cours de la période antérieure.

La Cour suggère donc qu'en raison des facteurs exceptionnels d'amélioration de la productivité dont bénéficient les entreprises (adaptation du matériel, amortissement total, contrôle intégré, stabilité des équipes, continuité des

(9) Cour des comptes, rapport pour 1973.

chantiers...) un progrès supplémentaire de productivité est certain et qu'il est conservé par les entreprises. De plus, le marché passé entre le concessionnaire est révisé sur la base d'un index de la série TP (10) ; ceux-ci traduisent l'évolution des prix des divers facteurs de production, la pondération entre les divers facteurs restant fixe. Dans le cas des autoroutes, l'index TP 34 :

- sous-estimait probablement la part du matériel au profit du personnel dont le coût augmente plus vite que celui du matériel ;

- indexait le prix du matériel sur celui de l'acier sans tenir compte de la concurrence des fournisseurs ni de l'accroissement rapide des performances ni des problèmes de parités monétaires ;

- ne tenait pas compte, par définition, des gains internes de productivité liés à l'emploi plus économique des facteurs de production pour un résultat donné.

Sur ce dernier point, il faut cependant noter qu'en raison même de l'organisation de l'exécution des travaux, la quasi-totalité des gains de productivité est faite dès le début.

L'index TP 01 qui a été mis en place en 1975 (100 : janvier 1975) suscite des remarques de même nature.

Les prix depuis 1970

Depuis 1970, les coûts ont fortement augmenté, en particulier depuis la crise pétrolière survenue fin 1973.

En effet, de 1973 à 1976 le prix du bitume a été multiplié par 3,1, celui du gas-oil par 1,8 celui du fuel par plus de 3,5. De plus, les autres grandes composantes du prix des travaux autoroutiers — salaires, ciment, acier — sont affectées par le climat inflationniste tandis que l'évolution de la législation sur la durée du travail (amplitude, durée hebdomadaire...) crée des contraintes supplémentaires aggravées par la sensibilité aux aléas climatiques des chantiers routiers (ce qui entraîne notamment une diminution du nombre d'heures d'utilisation du matériel et donc un alourdissement des coûts).

Le coût moyen d'une autoroute de rase campagne a atteint en 1978 10 MF par kilomètre, soit une hausse de plus de 100 %, supérieure à celle de l'indice de prix de la formation brute de capital fixe (FBCF) (ce qui s'explique en particulier par la pondération des produits pétroliers dans les coûts de construction routière) et plutôt inférieure à celle des index TP 34 et TP 01.

(10) Les index utilisés dans les conventions et cahiers des charges autoroutiers ont été les index de travaux publics TP 34 et TP 343, puis les index de prix de génie civil TP 01 et TP 08 à partir du 1^{er} janvier 1975. Cette famille d'index, prise en compte dans les contrats de travaux publics, reflète l'évolution des composants des coûts du secteur bâtiment et travaux publics (BTP) sans intégrer, par définition, les gains de productivité.

Tableau 30. — Evolution depuis 1973 des prix de vente des produits pétroliers (principaux changements)

Date	Essence-auto	Super-carburant	Gasoil	Fuel-oil domestique	Fuel-oil lourde n° 2	Naphta
	F/litre	F/litre	F/litre	F/litre	F/tonne	F/tonne
1973 1er janvier	1,12	1,21	0,775	29,20	115,48	140
27 octobre	1,25	1,35	0,865	36,40	137,50	déc. 280
1974 11 janvier	1,61	1,75	1,04	53,00	262,93	26 fév. 430
1975 1er janvier	1,69	1,83	1,16	60,70	353,65	510
15 décembre	1,76	1,90	1,25	67,20	320,65	550
1976 17 mai	1,82	1,96	1,26	69,00	345,65	650
2 novembre	2,09	2,25	1,34	73,00	364,50	
1977 11 février	2,14	2,31	1,39	77,90	394,50	
15 juin	2,19	2,37	1,43		↓	
16 septembre	↓	↓	↓		404,50	
14 octobre				80,60	↓	
1er novembre	↓	↓	↓		414,50	
1978 1er février	2,23	2,42	1,45		↓	
1er mars	↓	↓	↓		424,50	
1er mai	↓	↓	↓		412,00	
23 juin	2,48	2,68	1,62	89,00	↓	
1er septembre	↓	↓	↓		387,00	
1er octobre	↓	↓	↓		372,00	↓ 700
6 novembre	↓	↓	↓		387,00	↓ 800
1er décembre	↓	↓	↓		417,00	↓ 850
1979 3 janvier	2,54	2,75	1,72	91,00	↓	
15 janvier	↓	↓	↓		↓	
10 février	↓	↓	1,79	98,20	↓	
15 février	↓	↓	↓		457,00	↓ 980
1er mars	↓	↓	↓		467,00	↓ 1 100
11 mars	↓	↓	↓		487,00	
1er avril	↓	↓	↓		↓	
1er mai	↓	↓	↓		487,00	
5 mai	2,65	2,86	1,85	103,20	↓	
1er juin	↓	↓	↓		515,00	
23 juin	2,74	2,95	1,91	109,10	↓	
1er juillet	↓	↓	↓		545,00	1 275 (moyenne)
4 août	2,84	3,05	2,00	119,10	↓	
11 août	↓	↓	↓		605,00	
1er novembre	↓	↓	↓		655,00	

Essence-auto/Super/Gasoil : Prix TTC d'affichage à la pompe à Paris (zone D jusqu'au 10-2-79, zone C depuis cette date).

Fuel-oil domestique : Prix TTC à Paris pour livraisons unitaires de 2 à 5 m³ (tarif C1 - zone D).

Fuel-oil n° 2 ordinaire : Prix hors TVA départ raffinerie ou point d'importation de cote nulle. A compter du 17-5-76, dépôt de barèmes par les sociétés (prix parfois différents selon les sociétés).

Naphta : Prix limite de reprise en raffinerie. A compter du 17-5-76, dépôt de barèmes par les sociétés.

Tableau 31. — Evolution des index TP 34 et TP 01

A. EVOLUTION DE L'INDEX TP 34 (en janvier)			B. EVOLUTION DE L'INDEX TP 01 (en janvier)	
Année	Valeur	Variation	Valeur	Variation
1970	121,4	+ 9,4 %		
1971	132,2	+ 8,9 %		
1972	143,6	+ 8,6 %		
1973	155,2	+ 8,1 %		
1974	183,3	+ 18,1 %		
1975	226,8	+ 23,7 %	100	
1976	239,2	+ 5,5 %	105	+ 5 %
1977	276,4	+ 19,1 %	121,2	+15,4 %
1978			132,4	+ 9,2 %
1979			149,2	+12,7 %

La période récente a donc été caractérisée par l'impact de la conjoncture économique générale. De plus, un certain nombre de facteurs ont joué dans le sens d'une augmentation des coûts et continueront à jouer en ce sens ; c'est le cas notamment de la prise en considération des problèmes d'environnement (11) qui s'est traduite par le décret n° 76-432 du 14 mai 1976 modifiant le décret n° 59-701 relatif à la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 prescrivant notamment une étude d'impact préalable aux travaux d'aménagement qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, l'absence d'étude d'impact entraînant le sursis à exécution de la décision attaquée.

C'est le cas aussi de l'évolution de l'application de l'article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole qui fait obligation au maître de l'ouvrage autoroutier de participer financièrement aux dépenses de remembrement et de travaux connexes ; ces dépenses, notamment en ce qui concerne les travaux connexes, croissent rapidement et en arrivent à égaler le montant des acquisitions foncières proprement dites.

Enfin, les facteurs de baisse des prix ont beaucoup moins joué :

— le progrès technique au niveau de la conception et des procédés de construction a été très rapide durant les années soixante ; depuis 1970, il y a eu mise au point mais non plus changement rapide ;

(11) Au congrès de Mexico (1975) de l'association internationale permanente des congrès de la route, la délégation allemande a estimé ce coût à 8 %. Il y a évidemment une grande dispersion.

N.B. : Sur les problèmes d'environnement, voir Annexe III, p. 156.

— l'assouplissement des normes a été concrétisé par l'instruction de 1971 (ICTAL) ; cependant, la tendance est maintenant à un retour à des normes plus larges, en particulier en matière de terre-plein central ; une certaine reprise en main par les services techniques de l'Équipement entraîne par ailleurs une tendance à des investissements initiaux plus lourds, tandis qu'avec le temps il n'est pas impossible qu'un certain « perfectionnisme » apparaisse chez les entreprises travaillant pour les concessionnaires privés ;

— les entreprises routières ont une organisation qui n'a pas été modifiée radicalement ; elles se sont équipées de matériel lourd, spécialisé et performant, ont acquis, par l'intermédiaire des mouvements de cadres, la technicité née dans l'administration, notamment dans le cadre du service spécialisé des autoroutes devenu en 1968 le service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) ; cette évolution capitalistique a d'ailleurs entraîné une certaine inertie ainsi qu'une tendance à la concentration qui diminue dans une certaine mesure la concurrence ;

— l'organisation sur les chantiers des concessionnaires privés est certainement plus efficiente que sur ceux des sociétés d'économie mixte en raison de la continuité permise aux concessionnaires privés ; par contre, le recours à des appels d'offres systématiques permet aux sociétés d'économie mixte de ne pas connaître les inconvénients nés de l'imperfection de tous les systèmes d'indexation en période d'inflation continue et de l'imprévisibilité des progrès de productivité.

En conclusion, le problème reste celui de l'appropriation des gains de productivité. Il semble que si une partie importante du gain de productivité a été répercutée par les entreprises actionnaires des concessionnaires privés sur la société concessionnaire, par contre, une partie non négligeable a été conservée par elles, partie qui tend à augmenter en raison du système d'indexation. Ce transfert est apparu clairement dans le cas de l'AREA puisque la société concessionnaire — qui était son propre entrepreneur — transférait au titre d'une convention d'assistance technique 14 % du coût des travaux aux entreprises actionnaires (et 1 % aux banques) et que, certes sous la pression des circonstances, les entreprises ont accepté, à compter du 1^{er} janvier 1977, de faire les travaux avec un rabais de 8 %.



Deuxième partie / chapitre 2

La diversification du financement

A côté de cet effort de diminution des coûts s'est développée une recherche progressive et pragmatique de diversification des sources de financement, appelées à relayer et suppléer l'effort budgétaire insuffisant et soumis aux aléas de la conjoncture.

Les sources de financement**Le capital****Les sociétés d'économie mixte**

A l'exception de l'Escota dont le capital s'élève à 15 MF et de la STMB qui, à l'occasion des concessions d'autoroutes, a porté son capital de 4 à 44 MF, puis 139 MF, les quatre autres sociétés ont un capital symbolique :

Tableau 32. — Capital des six sociétés d'économie mixte

(en millions de francs)

Société de l'autoroute Estérel-Côte-d'Azur	15
Société française concessionnaire du Tunnel sous le Mont-Blanc	139
Société des autoroutes du Sud de la France (ex. Société de la Vallée du Rhône)	2
Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (ex. Société de l'autoroute Paris-Lyon)	0,85
Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France	0,5
Société de l'autoroute Paris-Normandie	0,5

Le capital de ces sociétés est en majeure partie détenu par des collectivités locales, des organismes consulaires, le groupe Caisse des dépôts détenant une participation de l'ordre de 20 % (60 % à l'Escota) et l'Etat étant absent.

Le capital n'a donc pas de signification financière ; il permet essentiellement d'associer les intérêts locaux et lors des extensions de concession une redistribution (ou une augmentation limitée comme dans le cas de la SAPRR) est opérée pour que toutes les régions traversées soient représentées. L'Etat ne détient aucune part du capital. Toutefois, le ministère de l'Intérieur est représenté dans les conseils d'administration de deux sociétés (SAPN-SAPRR) par un fonctionnaire qui détient en conséquence personnellement une action. Par ailleurs, l'Etat est présent aux conseils d'administration des sociétés par un censeur représentant, soit le ministère du Budget (SAPN), soit le ministère de l'Economie (SANEF - SAPRR - ASF - ESCOTA), et par le commissaire du Gouvernement, fonction détenue antérieurement par un préfet territorial mais exercée maintenant par le directeur des routes et de la circulation routière.

Si les conseils d'administration ont un pouvoir de proposition (se manifestant par un effort de promotion de liaisons d'intérêt régional sinon local, telle Evreux-Louviers par la SAPN) et un pouvoir d'opposition tout au moins temporaire (voir la position du conseil de la SAPRR au sujet des concessions dans l'Est), leur pouvoir de décision paraît limité dans les faits sinon en droit.

Quant au capital de la STMB, il est détenu par l'Etat français pour 52,5 %, la ville et le canton de Genève pour 7,5 %, le département de Haute-Savoie pour 14,5 %, des organismes financiers pour le solde (dont la Caisse des dépôts et consignations pour 2,3 %).

Les sociétés privées

Aux termes du cahier des charges des concessions (article 21), le capital, éventuellement augmenté des primes d'émissions et des réserves doit être au moins égal à 10 % (11 % pour l'APEL) du financement mis en place par la société (hors notamment les apports de l'Etat).

Le capital est détenu essentiellement par les entreprises de travaux publics, les banques en détenant 10 % environ ; l'AREA a la particularité d'avoir fait entrer les pétroliers et les restaurateurs, sous-concessionnaires des installations annexes dans son capital à hauteur de 20 % environ.

Les sociétés concessionnaires privées apparaissent donc avant tout comme un groupement d'entrepreneurs soutenus par leurs banques.

Les avances de l'Etat

Forme

● *Avances d'équilibre*

L'article 7 modifié de la loi du 18 avril 1955 autorise l'Etat à verser des avances d'équilibre imputables sur la tranche nationale du FSIR aux sociétés d'économie mixte dans lesquelles les intérêts publics sont majoritaires.

Tableau 33. — Avances d'équilibre au 31 décembre 1970

(en millions de francs)	
SANEF *	48,7
SAPN **	
SAPL ***	43,7
SAVR ****	7,6
ESCOTA *****	(1)
TOTAL	100,0

* (Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France)

** (Société de l'autoroute Paris-Normandie)

*** (Société de l'autoroute Paris-Lyon)

**** (Société des autoroutes de la vallée du Rhône)

***** (Société de l'autoroute Estérel-Côte-d'Azur).

(1) L'ESCOTA a reçu une avance d'équilibre de 239 217 F en 1966, remboursée dès 1967.

Une avance de 15 MF a été versée à la SAPN en 1974 ; deux avances de 16 MF et 35 MF ont été versées en 1975 et 1977 à l'ESCOTA.

○ Avances en capital

Par ailleurs, toutes les sociétés concessionnaires peuvent recevoir des avances en espèces d'une part, des avances en nature (ouvrages déjà construits, terrains, études, d'autre part).

Dans les concessions aux sociétés d'économie mixtes antérieures à 1970, le montant des avances en espèces était fixé en pourcentage du montant des travaux sans limitation ; à partir de 1970, les avances en espèces sont devenues plus rares et leur montant, tout en restant généralement fixé sous forme de pourcentage, est désormais plafonné en valeur absolue (avec indexation), les aléas étant donc supportés par le concessionnaire.

Jusqu'en 1977, seule l'APEL, parmi les concessionnaires privés, avait obtenu une avance en espèces (60 MF indexés) ; ceci s'explique par les circonstances particulières nées de la décision de M. Pompidou, lorsqu'il était Président de la République, d'accélérer la liaison Paris-Strasbourg alors que la négociation était terminée. Cependant, afin de permettre la concession de liaisons sur lesquelles le trafic existant est encore très faible, le système a été utilisé depuis 1977.

**Tableau 34. — Avances de l'Etat en espèces
dans les concessions aux sociétés privées depuis 1977**

	Dates d'approbation	Montant des avances consenties (en M. F.)
1er avenant ACOBA *	(approuvé par Décret du 20 mars 1978)	238 (2) soit 24 % du financement tel que prévu au plan de finance- ment (1)
2ème avenant COFIROUTE	(approuvé par Décret du 18 novembre 1977)	270 (3) soit 22 % du financement tel que prévu au plan de finance- ment (4)
3ème avenant COFIROUTE	(approuvé par Décret du 10 mars 1978)	150 (3) soit 26 % du financement tel que prévu au plan de finance- ment (1)

* (Société de l'autoroute de la côte Basque).

(1) Au titre de ces avances, l'ACOBA et COFIROUTE versent une redevance assise sur les recettes de péage. En outre, il est prévu, pour l'ACOBA, une redevance égale au 5/6 du superdividende distribuable, une fois achevé le remboursement des avances.

(2) Valeur mars 1977.

(3) Valeur juillet 1976.

(4) L'avance en espèces de 270 MF concerne les sections : Le Mans - La Gravelle et La Source - La Motte-Beuvron ; la section La Motte-Beuvron - Bourges est conditionnelle.

Evaluation des avances en nature

Les avances en nature posent le problème de leur évaluation. Les cahiers des charges antérieurs à 1970 étaient muets sur ce point, mais dans la pratique, ces apports s'imputaient le plus souvent sur la participation de l'Etat et la compensation était effectuée par la Direction des routes chargée de gérer la tranche nationale du FSIR. Les nouveaux cahiers des charges comportent une évaluation du coût des travaux ; mais les évaluations qui figurent dans les cahiers des charges ne correspondent pas toujours au coût final des travaux (2). Les cahiers des charges des concessions récentes (avenant Angers-Nantes pour Cofiroute, convention du 10 décembre 1976 avec l'ASF) prévoient maintenant que l'évaluation sera la somme des autorisations de programme affectées ; une clause de sauvegarde a été prévue en faveur du concessionnaire dans l'avenant Cofiroute : au-delà d'un certain plafond, les parties doivent examiner le problème de la prise en charge du dépassement.

Par contre, les terrains sont remboursés au franc le franc ; cependant, la remise en cause de certains tracés après signature de la convention de concession a eu pour effet de rendre inutiles certaines acquisitions. Quant aux études, aucune disposition n'est prévue en ce qui les concerne par les cahiers des charges.

(2) Cour des comptes, rapport 1973.

Tableau 35. — Sections d'autoroutes construites par l'Etat et remises aux sociétés concessionnaires depuis 1971

Nature de l'ouvrage	Valeur nominale en MF courants	Financement * (article du FSIR)	Société concessionnaire	Année de remise
A 11 Déviation de Chartres	45	art. 40	COFIROUTE	1972
A 10 Déviation de Tours	140	art. 40 : 70 art. 50 : 70	COFIROUTE	1973
A 63 Déviation de St-Jean-de-Luz	59,3	art. 40	ACOPA	1973
B 41 Gaillard — Bonneville	104	art. 50	STMB	1973
A 48 Pont-de-Veurey — St-Egreve	46,9	art. 50 : 42,5 art. 40 : 4,4	AREA	1975
A 4 contournement de Metz	90,4	art. 40	APEL	1975
A 4 bretelle de Meaux et CD 33	335	art. 40	APEL	1976
A 4 traversée de Reims	175	art. 40	APEL	1976
A 41 Meylan — Le Touvet (1 chaussée)	48,2	art. 40	AREA	1976
A 10 déviation de Poitiers	35	art. 50	COFIROUTE	1977
B 71 déviation de Thiers	158	art. 40	ASF	1977
A 64 déviation d'Orthez	117	art. 40	ASF	1977

* art. 40 : autoroutes de rase campagne
art. 50 : routes de rase campagne

Remboursement

o Calendrier

Les avances de l'Etat ne faisaient l'objet d'aucune indexation et ne portaient pas intérêt ; les cahiers des charges des sociétés d'économie mixte antérieurs à 1970 prévoyaient que leur remboursement interviendrait lorsque les circonstances le permettraient :

— Les avances d'équilibre après paiement de toutes les charges, d'exploitation et financières, et « constitution d'une provision en vue des grosses réparations ».

— Les avances en capital après prélèvement pour la réserve légale et un fonds de réserve pour faire face « aux charges qui incombent (à la société) », versement d'un dividende de 4,5 % sur le capital, constitution des provisions et réserves complémentaires, un dividende complémentaire de 1,5 %, l'amortissement du capital social... « Les sommes non absorbées par l'amortissement du capital social seront affectées au remboursement de la participation de l'Etat. » En pratique, seule ESCOTA a remboursé intégralement l'avance d'équilibre d'environ 240 000 F qui lui avait été consentie en 1966. En revanche, les nouveaux cahiers des charges des sociétés d'économie mixte prévoient un calendrier de remboursement. De même, pour les concessionnaires privés, le remboursement s'effectuera en 20 versements semestriels égaux à partir de la fin de la 15^e année suivant la mise en service de l'autoroute sur toute sa longueur (soit 20 à 25 ans après le début des travaux). Cette règle générale souffre une double exception en ce qui concerne l'APEL :

— L'apport en nature de la section RN 412 - A 31 au droit de Metz (estimé à l'époque à 60 MF environ) (cahier des charges art. 1) n'est pas repris dans la liste des avances remboursables (cahier des charges art. 23).

— Le remboursement de l'avance en nature constituée par la section CD 33 - Meaux (partie concédée proche de Paris), estimée à 165 MF, est prévu sous la forme de la remise d'une section d'autoroute à déterminer ou, si le trafic ou les recettes s'avéraient insuffisants, par paiement en espèces, payable dans les conditions de droit commun à partir de la 15^e année, mais indexé sur l'index TP 34.

o *Indexation*

L'absence d'indexation et d'intérêts qui était la règle initiale, procurait aux concessionnaires un avantage financier considérable ; la valeur actuelle (à 10 %) de 1 000 F remboursables en 10 ans à compter de la 20^e année, ce qui correspond approximativement aux conditions de remboursement prévues, est de 91,50 F ; en conséquence, les concessionnaires devaient rembourser environ 10 % de la valeur des apports (ou plus exactement de l'estimation de la valeur des apports).

C'est pourquoi ces clauses ont été modifiées. Depuis 1975 les cahiers des charges des sociétés d'économie mixte prévoient une indexation des nouvelles avances (tant en capital que d'équilibre). L'indexation est apparue plus adéquate que l'intérêt car elle évite la charge de trésorerie en début de période. Cependant, elle a l'inconvénient d'alourdir le passif du bilan ; c'est pourquoi, en ce qui concerne les sociétés privées, la préférence est donnée à un système de redevance sur les recettes ou les bénéfices (3).

(3) Redevance sur les bénéfices dans le cas de l'ACOPA (5/6^{es} du superdividende après remboursement des avances) et de l'AREA (15 % du superdividende ; dans ce dernier cas il s'agit non pas de la rémunération d'un apport de l'Etat mais d'une extension de la garantie aux obligations émises par la société).

o *Affectation des avances et des remboursements*

Par ailleurs, il faut remarquer que le système de remboursement n'a pas le mérite de la clarté. En effet, les sociétés d'économie mixte ont bénéficié, depuis leur création, d'avances qui étaient strictement affectées au financement d'ouvrages déterminés. Ces ouvrages sont à présent terminés et fournissent des recettes d'exploitation. Permettre aux concessionnaires d'entreprendre la réalisation de nouvelles sections sans avoir à rembourser les avances antérieurement consenties revient à faire financer de nouveaux ouvrages au moyen de ces avances qui cessent par conséquent d'être affectées. Le principe de non-contraction des recettes et des dépenses devrait conduire à faire reverser par les sociétés d'économie mixte les anciennes avances et à leur en verser de nouvelles, calculées en fonction des difficultés spécifiques des nouvelles sections à construire (coût de construction estimé, rentabilité financière prévisionnelle). Cependant, un tel système se heurterait au problème non résolu de l'affectation des remboursements ; en effet les avances ont été supportées par le FSIR, mais les remboursements lui seraient affectés ? Il est à craindre que ceci soit refusé, bien qu'il s'agisse d'avances et que le FSIR soit un compte d'affectation spéciale.

Importance

Les apports de l'Etat représentaient avant 1970 30 à 40 % du financement ; les nouvelles concessions ont fortement réduit cette part (bien que, comme il a été vu, l'évaluation soit difficile). Cependant, l'extension du réseau à des autoroutes peu rentables a augmenté à nouveau la part de ces apports.

Tableau 36. — Plan de financement prévisionnel des concessions privées

(en pourcentage du financement des investissements)

Sociétés	Emprunts garantis	Emprunts non garantis	Apports de l'Etat	Capital	Autres ressources
Cofiroute	58,8	14,2	8,3	8,6	10,1
Aréa	44,1	36,1	4,1	9,2	6,5
Apel	48,4	21,9	21	7,9	0,8
Acoba	58,5	12,9	13,1	8,7	6,8
Ensemble des sociétés	51,7	22,2	11,7	8,5	5,9

Source : Cour des Comptes, Rapport 1973.

**Tableau 37. — Avances de l'Etat dans les concessions
aux sociétés d'économie mixte**

Société	Texte	Date
SAPN	Convention initiale Orgeval — Heudebouville	1er août 1963
	1er avenant Heudebouville — Bourg — Achard	6 décembre 1968
	2ème avenant Bourg — Achard — Caen	25 octobre 1972
SANEF	1er cahier des charges A 1 Senlis — Fresne	9 novembre 1963
	1er avenant A 1 Roissy — Senlis	9 décembre 1964
	3ème avenant A 2 Combles — Hordain	3 février 1972
	2ème cahier des charges A 32 Metz — Freyming	9 juillet 1968
	Nouveau cahier des charges A 34 Reichstett — Freyming	27 juillet 1973
	A 4 contournement de Metz Cahier des charges refondu A 26 Calais — Reims	29 mars 1979
ASF	1er cahier des charges A 7 Vienne — Valence	13 mars 1961
	1er avenant A 7 Valence — Berre	9 décembre 1964
	3ème et 4ème avenants A 8 Coudoux — Aix B 7 contournement de Vienne	26 février 1971 et 14 avril 1972
	2ème cahier des charges A 9 Nîmes — Montpellier	21 mars 1966
	1er avenant A 9 Béziers — Narbonne	14 juin 1969
	3ème avenant A 9 Montpellier — Béziers B 9 Narbonne — Le Boulou	27 mars 1973
	Nouveau cahier des charges B 9 Le Boulou — Le Perthus	13 novembre 1975

Longueur (en Km)	Montant (en MF)	Montant (en %)
69		35
42,5		35
107		35
132		30
23		30
42		40
43		50
105		20
14		40
265	325 maximum (valeur juillet 1978)	15
71		32
181		32
24		0
48		35
90		50
78		—
8	85 maximum (valeur juillet 1973)	50

30 Rivesaltes — Le Boulou
Narbonne — Rivesaltes

Société	Texte	Date
ASF (suite)	<p>A 61 Laprade — Narbonne</p> <p>Bretelle d'Aucamville</p> <p>B 71 Clermont — Thiers — Chabreloche</p> <p>Chabreloche — St Etienne</p> <p>Bretelle de Lempdes</p> <p>1er avenant A 64 déviation d'Orthez</p> <p>Mont-Pau (Soumoulou) Bayonne — Orthez ouest</p> <p>2ème avenant A 10 Poitiers — Bordeaux</p> <p>3ème avenant A 10 Poitiers — Bordeaux</p> <p>4ème avenant A 64 Bayonne — Orthez ouest Mont-Soumoulou</p>	<p>24 décembre 1976</p> <p>29 septembre 1978</p> <p>7 novembre 1979</p> <p>13 novembre 1979</p>
SAPRR	<p>1er cahier des charges A 6 St Germain — Avallon</p> <p>1er avenant A 6 Avallon — Limonest</p> <p>2ème avenant D 6 bretelle de Dordives</p> <p>Nouveau cahier des charges A 37 Beaune — Dijon A 36 Beaune — Mulhouse et bretelle de Soirans — Tavaux A 6 Pouilly — Mâcon</p> <p>Cahier des charges refondu A 37 Toul — Langres A 37 Langres — Dijon A 26 Troyes — Langres A 42 Neyron — Chatillon-de- Michaille F 42 Mâcon — Pont-d'Ain</p>	<p>19 septembre 1963</p> <p>23 septembre 1966</p> <p>13 décembre 1967</p> <p>30 juillet 1973</p> <p>29 septembre 1978</p>
ESCOTA	<p>1er cahier des charges A 8 Puget — Villeneuve — Loubet</p>	<p>21 mai 1957</p>

Longueur (en Km)	Montant (en MF)	Montant (en %)
372		—
1		Construite par l'Etat
		Apport en nature de Thiers ouest — Chabreloche
129		Conditions financières à déterminer par avenant
7		Construite par l'Etat
14		Construite par l'Etat
96		Conditions financières à déterminer par avenant
216	416 maximum (valeur juillet 1977)	24
11		(Accélération des verse- ments Etat)
55	378,5 maximum (2)	50
44	133,5 (valeur juillet 1978)	30
158		32
240		32
5		32
		—
		—
		44
112	150 maximum (3)	15 (1)
87	68 maximum (4)	7,5 (1)
117	94 maximum (5)	11 (1)
92		—
53		—
48		28

(1) Les établissements publics régionaux de Lorraine (Toul - Langres), Bourgogne (Langres - Dijon) et Champagne - Ardennes (Troyes - Langres) apportent une participation égale à celle de l'Etat.

(2) (valeur juillet 1978), (3) (valeur novembre 1976), (4) (valeur janvier 1977), (5) (valeur janvier 1976).

Société	Texte	Date
ESCOTA (suite)	1er avenant A 8 Roquebrune — frontière	24 novembre 1966
	2ème avenant A 8 Aix est — Puget	26 février 1971
	2ème cahier des charges A 8 St-Isidore — Le Paillon Le Paillon — La Turbie ouest A 52 Aubagne — Auriol	30 juillet 1973
	B 52 Toulon — Aubagne — Pas-de-Trets	
	1er avenant A 8 Villeneuve — Loubet — Nice ouest	30 décembre 1975
	2ème avenant A 8 Villeneuve — Loubet — Nice ouest	16 août 1977
	B 52 Pas-de-Trets — Châteauneuf-le-Rouge 3ème avenant A 8 La Turbie — Roquebrune	9 février 1978

Longueur (en Km)	Montant (en MF)	Montant (en %)
10,5		65
108		—
10,2 7,8 9	66 maximum (1) 70 maximum (1)	50 —
53		—
7	50 (forfaitaire)	
7	50 (forfaitaire s'ajoutant à ceux du 1 ^{er} avenant)	
12	51 maximum (valeur février 1974)	50
5,4	116,3 maximum (valeur août 1976)	75

(1) (valeur janvier 1971).

**Tableau 38. — Avances de l'Etat aux sociétés d'autoroutes
(crédits de paiement)**

(en millions de francs)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE							
ASF	38	4	31	37	83	21	11
ESCOTA	12	131	34	48	102	174	107
SANEF	24	55	21	66	79	110	18
SAPN	85	60	64	38	48	43	—
SAPRR	23	2	1	—	—	—	7
Sous-total 1	182	252	151	189	312	348	143
SOCIETES PRIVEES							
ACOPA	—	—	10	12	—	—	51
APEL	—	—	28	35	39	—	—
AREA	—	—	—	17	—	37	—
COFIROUTE	—	—	—	—	—	73	74
Sous-total 2	—	—	38	64	39	110	125
STMB	—	—	—	—	—	—	—
Totaux	182	252	189	253	351	458	268

Source : Assemblée nationale, commission de la production et des échanges

Les participations des régions

Les effets d'entraînement de l'autoroute présentent un intérêt régional certain ; l'établissement public régional de Lorraine tout d'abord, puis ceux de Champagne-Ardenne et Bourgogne, ont donc décidé de contribuer au financement de l'Etoile de Langres (c'est-à-dire de l'ensemble des autoroutes Langres-Dijon, Langres-Troyes et Langres-Toul), leur participation étant d'un même montant que celle de l'Etat, à savoir :

**Tableau 39. — Participation des régions au financement
de l'Etoile de Langres**

Lorraine	15 % du coût plafonné	à 150 MF
Champagne — Ardenne	11 % du coût plafonné	à 94 MF
Bourgogne	7,5 % du coût plafonné	à 68 MF

Des conventions ont été signées entre la société concessionnaire, la SAPRR, et les établissements publics régionaux, le 31 mai 1977 pour Champagne-Ardenne, le 19 décembre 1977 pour la Bourgogne et le 8 février 1978 pour la Lorraine. Le remboursement de cette participation n'est pas prévu.

La garantie de l'Etat

© Avant 1970, l'intégralité des emprunts autoroutiers était garantie par l'Etat, l'émission étant faite d'ailleurs par l'intermédiaire de la Caisse nationale des autoroutes.

Créée en juin 1963, la Caisse nationale des autoroutes, sous la forme qu'elle a reçue, se justifie moins par des raisons de droit que par des raisons de politique financière et de politique générale.

— *En droit, rien n'eût empêché d'utiliser le fonds spécial d'investissement routier ou des budgets annexes pour retracer la construction et l'exploitation des autoroutes à péage.*

Rien n'eût empêché d'utiliser le Fonds routier pour affecter des emprunts d'Etat : l'article 25 de l'ordonnance de 1959 n'exclut pas que des fonds d'emprunt comptent parmi les « ressources particulières » ; ni de l'utiliser pour prêter aux sociétés d'économie mixte puisque le FSIR accorde des avances et des participations remboursables.

— *Des raisons de politique générale et de politique financière qui étaient valables en 1960 ont été déterminantes :*

— l'emploi des crédits du FSIR fait l'objet de pressions et de débats politiques très vifs que le Gouvernement ne veut pas connaître à propos du réseau national d'autoroutes ;

— le ministère des Finances veut affecter rigoureusement les emprunts à un petit nombre de voies routières et craint de généraliser ce mode de financement ;

— le ministère des Finances veut « débudgétiser » une partie de ses prêts et avances pour réduire le rôle du Trésor-banquier.

En pratique, c'est la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui assure la gestion de la CNA, comme elle a reçu la charge d'animer et de coordonner les sociétés d'économie mixte d'autoroutes.

Les remarques les plus significatives du point de vue de la politique autoroutière concernent le placement du portefeuille des obligations émises par la CNA ; environ 40 % sont détenues par les compagnies d'assurance et 20 %

environ par la Caisse des Dépôts. Ces chiffres montrent à l'évidence le rôle des grands investisseurs institutionnels dans le financement des autoroutes concédées aux sociétés d'économie mixte. (Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations est particulièrement important ; ainsi en 1977 la CDC a souscrit sur le marché primaire obligataire 247 MF qui représentent près de 2 % de ses souscriptions et 15 % des émissions obligataires de l'ensemble des sociétés d'autoroutes.)

○ Depuis 1970, les sociétés d'économie mixte émettent également des emprunts non garantis ; ces émissions sont faites directement par chacune des sociétés. Ainsi les emprunts garantis sont limités à 70 % du financement pour A 61 Narbonne-Bordeaux (ASF), 76 % du financement pour le contournement de Nice et Aubagne-Toulon (ESCOTA), 87 % du financement pour Beaune-Dijon et Beaune-Mulhouse (SAPRR), 78 % du financement pour le contournement de Metz, une section de A 26 et Freyning-Strasbourg (SANEF).

Quant aux sociétés privées, leur cahier des charges limite à tout moment à 75 % du financement mis en place par le concessionnaire le montant des emprunts garantis (70 % pour l'APEL) et le montant de la garantie effectivement accordée est plus faible :

Tableau 40. — Montant de la garantie accordée par l'Etat aux emprunts des sociétés privées

COFIROUTE	69 %
AREA	48 % (porté à 62,2 %)
APEL	59 % (porté à 90 %)
ACOBA	67 %

Le montant de la garantie de l'Etat est plafonné, ce plafond étant indexé ; donc, tout dépassement de coût devrait être supporté par le concessionnaire. Dans les faits, devant les tensions de financement rencontrées par l'APEL et par l'AREA, le montant des emprunts garantis a été fortement augmenté (à concurrence de près de 90 % pour l'APEL).

● Cette garantie était octroyée gratuitement ; cependant, après une première application à l'occasion d'un emprunt étranger de l'AREA en 1974, une rémunération de la garantie de l'Etat à hauteur de 0,50 % de l'encours des emprunts a été progressivement introduite à compter de 1977.

Dans tous les cas, diverses clauses permettent au concessionnaire de retarder le versement de la redevance si sa situation de trésorerie n'est pas satisfaisante.

Cette garantie de l'Etat a été mise en jeu par l'APEL à hauteur de 400 MF fin 1979 et a été supportée par la tranche nationale du FSIR ; pourtant, si l'article 4 de la loi du 18 avril 1955, tel que modifié par la Loi de finances 58-336 du 29 mars 1958, indiquait que « les versements... seront pris en charge par la tranche nationale du FSIR dont la dotation sera ajustée en conséquence », cette disposition n'a pas été reprise dans l'article 4 tel que modifié par la Loi de finances n° 69-1161 pour 1970 (cf. J.O. n° 1161 du 24 décembre 1969, 12610).

Il apparaît donc que, sous la pression de la Direction du Trésor, le coût des emprunts garantis a été augmenté pour les concessionnaires (ce qui supprime ainsi une des raisons qui conduisent à rechercher ce type d'emprunts) et le ministère de l'Economie a repris un contrôle accru sur une partie des ressources.

Les emprunts non garantis

Les emprunts garantis gardent donc une place prépondérante dans le financement, mais depuis 1970, la diversification des sources de financement s'est affirmée avec les concessionnaires privés et est progressivement entrée dans les faits pour les sociétés d'économie mixte.

La plupart des emprunts sont émis directement par les sociétés ; cependant certains ont été contractés par l'intermédiaire du groupement pour le financement des ouvrages de bâtiment et de travaux publics (GOBTP) ainsi que du GIFOS (groupement industriel pour le financement de la région de Fos) en ce qui concerne l'ASF.

Une partie de ces emprunts sont des emprunts à moyen terme qui devront être consolidés ultérieurement. De tels emprunts ont été prévus dans les plans de financement à compter de 1972 afin d'éviter une tension trop forte sur le marché financier à la suite de l'accélération du programme autoroutier (4).

Les concessionnaires privés avaient envisagé de faire appel à des obligations convertibles ou participantes ; les plans de financement annexés au cahier des charges le prévoient pour AREA (emprunts participants à hauteur de 535 MF sur un total à financer de 1 424 MF), pour l'APEL (obligations à intérêts progressifs pour 200 MF, obligations participantes pour 200 MF, sur un total de 1 505 MF), pour ACOBA (obligations éventuellement participantes pour 60 MF sur un total à financer de 400 MF).

(4) Pour les mêmes raisons, les plans de financement annexés aux concessions de l'APEL et de l'ACOBIA prévoient un appel au marché étranger et à la Banque européenne d'investissement (BEI).

La marge des sociétés d'économie mixte

Si le capital de ces sociétés demeure symbolique, elles fournissent toutefois un apport propre au financement des nouvelles liaisons grâce aux excédents, tout au moins de trésorerie, que fait apparaître l'exploitation des sections anciennes. Ainsi, avant dotation aux amortissements et aux provisions, le résultat d'exploitation s'élève à près de 40 % des recettes pour les cinq sociétés d'économie mixte, cette situation étant d'ailleurs très variable suivant les sociétés (l'ESCOTA et la SAPN étaient dans une situation plus tendue). Les charges de remboursement d'emprunts sont lourdes mais permettent cependant un autofinancement net.

Tableau 41. — Analyse financière des bilans des cinq sociétés d'économie mixte

(en %)

	1970	1974	1978
RESSOURCES			
Capital	0,22	0,11	0,09
Subvention	1,51	1,10	0,96
Provisions	4,68	12,65	16,80
Total Fonds propres	6,41	13,86	17,85
Emprunts	58,73	53,44	55,71
Avances FSIR	30,70	23,50	16,39
Avances d'équilibre	2,00	1,25	0,87
Total long terme	91,43	78,19	72,97
Total court terme	2,16	7,95	9,18
EMPLOIS			
Autoroutes	93,96	94,45	92,82
Immobilisations d'exploitation	1,82	1,96	2,45
Autres valeurs immobilisées	0,09	0,35	0,80
Total actif immobilisé	95,87	96,76	96,07
Stock matières consommables	0,14	0,10	0,09
Court terme	3,30	1,58	1,93
Trésorerie	0,69	1,56	1,91
Total actif circulant	4,13	3,24	3,93

Plan de financement

L'autoroute apparaît donc comme un investissement extrêmement lourd, l'actif immobilisé des sociétés dépasse 95 % du total du bilan ; le problème de financement est ainsi le problème primordial (tableau 41).

La fin des années cinquante avait vu la mise en place du système des concessions qui permettaient de faire appel aux fonds d'emprunts pour suppléer les fonds budgétaires insuffisants (tableau 46). La réforme de 1970 a eu pour but de diversifier les sources de financement et, au cours du VI^e Plan (1971-1975), plus de 20% du financement est venu de nouvelles sources (fonds propres et emprunts non garantis), tandis que l'apport direct de l'Etat dans le financement des autoroutes concédées était ramené de 30 à 40 %, à moins de 15 %. Cependant, globalement, l'effort budgétaire (5) en faveur des autoroutes est resté soutenu et s'est même accru ; il a permis la poursuite d'une politique active d'études et d'acquisitions foncières d'une part, la solution des problèmes posés par l'accueil du trafic des autoroutes concédées et la liaison des pôles dans les régions multipolaires (comme le Nord de la Lorraine), d'autre part.

Au cours du VI^e Plan, le financement par le budget a représenté près du quart du financement des autoroutes de liaison mais moins de 15 % du financement des autoroutes concédées (et il faut souligner qu'une part importante de ces 15 % était la conséquence d'engagements antérieurs). La part des fonds propres des sociétés concessionnaires a représenté moins de 5 % du financement des autoroutes concédées (tableau 47).

Le financement par emprunt est resté prépondérant, représentant environ les 4/5 du financement des autoroutes concédées (et 70 % du total du financement des autoroutes de liaison).

La part des émissions d'obligations concernant les autoroutes — que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la Caisse nationale des autoroutes — n'est pas négligeable (tableau 42).

Aucune émission d'obligations participantes ou convertibles n'a été faite, contrairement à ce qui avait été envisagé ; ceci peut s'expliquer par la rentabilité différée qui caractérise les autoroutes et par la conjoncture. Par contre, les emprunts non garantis ont représenté plus de 20 % du total des emprunts ;

(5) L'appréciation du niveau exact du financement par le budget est difficile. En effet, le FSIR comporte en ce qui concerne la tranche nationale un chapitre unique et la nomenclature par article a été modifiée en 1968 (avant 1968 les routes faisaient l'objet de l'article 1^{er} et les autoroutes celui de l'article 2 ; depuis 1968 les articles 4 à 6 ont été créés : art. 4 : autoroutes de liaison ; art. 5 : routes de rase campagne ; art. 6 : milieu urbain).

Le chapitre 53-26 (53-2 depuis 1974) : Participation aux dépenses du FSIR (autoroutes et routes de rase campagne) transite par le FSIR... Les arbitrages sont fréquents entre les divers articles (souvent au détriment des autoroutes, habituellement mieux traitées) ; de plus les dépenses générales (études, acquisitions foncières...) sont réparties entre les divers articles suivant une clé qui n'est ni fixe, ni précise.

Tableau 42. — Part des émissions d'obligations concernant les autoroutes

(en milliards de francs)

	1974	1975	1976	1977	1978
Total des émissions d'obligations ordinaires sur le marché français	23,6	44,4	42,0	49,3	44,4
Emprunts "autoroutes" sur le marché français	1,2	2,2	1,4	2,1	3,0
%	5,1	5,0	3,3	4,3	6,8

ce chiffre, sans être négligeable, peut paraître cependant relativement modeste : les conventions de concessions signées antérieurement à 1970 prévoyaient toutes une garantie à 100 % et de nombreuses émissions à ce titre ont été faites au cours du VI^e Plan ; de plus, les difficultés financières rencontrées par certaines sociétés comme l'AREA et l'APEL ont conduit à une augmentation du montant de la garantie accordée par l'Etat.

Tableau 43. — Répartition des emprunts par émetteur

(en millions de francs)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
CNA	721	500	563	421	1 235	936	1 343,0	1 523	1 232
SANEF	—	—	50	60	185	295	30,0	—	30
SAPRR	—	—	—	20	115	171	140,0	97	20
ASF	—	—	—	48	76	182	150,0	97	340
ESCOTA	—	—	—	—	—	22	50,0	193	40
STMB	—	81	—	104	—	—	33,4	—	297
APEL	—	—	145	508	784	230	103,0	—	—
AREA	160	190	320	313	460	190	190,0	229	150
Cofiroute	160	320	400	345	180	280	350,0	600	450
ACOBA	—	—	—	55	100	—	65,0	109	135
GOBTP	—	144	175	124	232	268	180,8	192	140
GIFOS	—	—	10	—	10	—	—	—	—
	1 041	1 235	1 663	1 998	3 377	2 574	2 635,3	3 040	2 834

Pour diversifier les sources de financement, il a également été fait appel aux emprunts à moyen terme à compter de 1974 ; ce qui évidemment posait le problème de leur refinancement à compter de 1979 mais a permis de faire face à l'accroissement brutal des besoins né de l'accélération du programme autoroutier et d'allonger la durée de vie totale des emprunts.

Enfin, l'appel au marché étranger, exceptionnel avant 1969, est devenu plus fréquent, que ce soit sous forme d'emprunts auprès de la banque européenne d'investissement, d'emprunts sur le marché des euro-devises (emprunts bancaires et euro-obligations) ou d'emprunts sur le marché public (CNA en janvier 1977 sur le marché intérieur des Etats-Unis) (tableaux 44 et 45).

Ces emprunts ont représenté plus de 20 % du total des emprunts sur la période 1974 et 1978, et ont permis de résoudre les difficultés de placement rencontrées sur le marché français ; en outre, à côté des impératifs du marché financier, interviennent des considérations de balance des paiements : ainsi l'emprunt CNA 1969 en DM a été souscrit avant la dévaluation du franc et la réévaluation du DM alors que les impératifs de trésorerie des sociétés ne l'exigeaient peut-être pas ; en sens contraire, l'émission sur les marchés étrangers fut déconseillée en 1973.

Par la recherche constante d'une diversification des sources de financement et leur adaptation aux circonstances, par un effort budgétaire soutenu, l'Etat s'est donc donné les moyens de sa politique autoroutière.

Tableau 44. — L'appel au marché étranger pour le financement des autoroutes (1967-1970)

1967	50 MF (BEI : cocktail de devises)
1968	31 MF (BEI : cocktail de devises)
1969	247 MF (en DM)
1970	168 MF (en DM)

Tableau 45. — Emprunts et autres ressources des sociétés concessionnaires d'autoroutes (1971-1979)

86

(en MF)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Emprunts garantis (1)									
- Sociétés d'économie mixte (SEM)	721	500	563	421	1 290	936	1 343,0	1 523	1 232
- Sociétés privées et sociétés du tunnel sous le Mont-Blanc (STMB)	320	521	525	1 124	1 524	700	741,5	909	935
TOTAL	1 041	1 021	1 088	1 546	2 814	1 636	2 084,5	2 432	2 167
Emprunts à long terme non garantis :									
- SEM	—	79	160	—	140	495	200,0	387	330
- sociétés privées et STMB	—	135	415	254	59	193	180,8	229	237
TOTAL	—	214	575	254	199	688	380,8	608	567
Emprunts à moyen terme non garantis :									
- SEM	—	—	—	167	284	250	170,0	—	100
- Sociétés privées et STMB	—	—	—	32	80	—	—	—	0
TOTAL	—	—	—	199	364	250	170,0	—	100
Total emprunts (2): SEM sociétés privées et STMB	721 320	579 656	723 940	588 1 410	1 714 1 663	1 681 893	1 713,0 922,3	1 910 1 130	1 662 1 172
TOTAL	1 041	1 235	1 663	1 998	3 377	2 574	2 635,3	3 040	2 834
Fonds propres : sociétés privées et STMB	123	55	92	134	157	93,5	105,0	121	97
Financement sur excédent de trésorerie (SEM)	37	94	28	42	120	179,1	264,1	599	421

(en MF)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Budget (autorisations de programme)	317	395	657	786	900	1 065 *	1 145 *	1 435 *	1 270 *
Fonds de concours + divers autorisations de programme pour ordre	27	4	—	35	42	6	51,0	—	58

(1) dont moyen terme sur marché étranger, (émission en DM)

TABLEAU A

(en MF)

C N A	—	—	—	—	355	210	—	—	—
SAPRR	—	—	—	—	55	—	—	—	—
APEL	—	—	—	188	—	—	—	—	—
Total	—	—	—	188	410	210	—	—	—

(2) dont marché étranger et eurodevises :

TABLEAU B

(en MF)

SEM	70	—	—	39	540	936	243,0	25,1	—
sociétés privées et STMB	—	81	—	586	314	—	136,4	—	—
Total	70	81	—	625	854	936	379,4	25,1	—

* Ces chiffres correspondent à la loi de finances initiale

En terme de budget exécuté, le montant est de 1 050 MF pour 1976, 1 464 MF pour 1977 et 1 257 MF pour 1978

Tableau 46. — Autoroutes de liaison : dépenses totales jusqu'en 1970

(en MF)

	Autorisations de programme budgétaires	Paiements		
		Budget	Emprunts + fonds propres	Total
1953	0,1	0,05	—	0,05
1954	3,6	0,8	—	0,8
1955	2	0,6	—	0,6
1956	17,9	1,9	—	1,9
1957	37,5	3,1	—	3,1
1958	15,5	14,7	—	14,7
1959	15,5	31,8	—	31,8
1960	12,8	34,1	—	34,1
1961	275,5	46,9	—	46,9
1962	122,9	66,9	180	246,9
1963	162	194,1	202	396,1
1964	151	144,7	228	372,7
1965	220,9	258,6	305	563,6
1966	258,9	339,3	325	664,3
1967	327,1	151	350	501
1968	677	382,7	405	787,7
1969	200	475,3	465	940,3
1970	384,3	574,7	605	1.179,7

Tableau 47. — VI^e Plan (1971-1975). Financement des autoroutes de liaison

	Millions de francs valeur 1975	%
Emprunts à long terme	10 341	68,3
Emprunts à moyen terme	449	3,0
Apports en capital des cessionnaires	673	4,4
Total concessions	11 463	75,7
Budget général et fonds spécial d'investissement routier	3 544	23,4
Financements divers (fonds de concours, etc.)	143	0,9
Total général	15 150	100,0

Le compte d'exploitation et la trésorerie

Cet appel à l'emprunt entraîne un poids important des charges de financement, les autres charges étant essentiellement des charges de personnel. Ces charges sont couvertes essentiellement par les recettes de péage, dont le niveau varie en fonction du trafic, de l'élasticité de ce dernier par rapport au niveau de péage et de la réglementation en la matière.

En raison de l'importance de l'investissement initial, les premières années sont marquées par des tensions de trésorerie qui s'atténuent avec la progression du trafic et l'inflation, favorable aux emprunteurs. Cependant, le renchérissement des coûts des travaux et des coûts de financement a entraîné une augmentation du niveau de trafic à partir duquel une autoroute atteint l'équilibre financier, alors même que les autoroutes à mettre en service présentent un trafic initial moins important ; ceci pose avec acuité le problème de l'emploi des excédents des sociétés, de leur péréquation et de leur réinvestissement.

Les charges d'exploitation (6)

Structure du compte d'exploitation

La structure du compte d'exploitation est évidemment variable suivant les sociétés ; cependant, elle est caractérisée par l'importance des charges de financement : frais financiers et amortissement, l'exploitation et l'entretien courant ne représentent que 1/4 à 1/5 des charges du compte d'exploitation.

Figure 8. — Compte d'exploitation - Cinq sociétés d'économie mixte d'autoroutes (1977)

CHARGES D'EXPLOITATION

Frais de personnel	10 %
Impôts et taxes	4,7 %
Autres charges d'exploitation	5,2 %
Grosses réparations	3,1 %
Frais financiers	37,6 %
Amortissements et provisions	39,4 %
	100 %

PRODUITS D'EXPLOITATION (1)

Péages	96,1 %
Autres produits	3,9 %
	100 %

Source : Revue générale des routes et des aérodromes, n° 553, mai 1979.

(6) L'analyse sommaire de ces charges reposera le plus souvent sur les données concernant les cinq sociétés d'économie mixte.

Tableau 48. — Année 1977 : Cumul des résultats d'exploitation des sociétés concessionnaires d'autoroutes (estimations)

CHARGES			PRODUITS		
	Millions de francs	(en %)		Millions de francs	(en %)
Dépenses de fonctionnement	} 778,0	30,4	Recettes de péage	} 2 505	97,8
Grosses réparations			Produits divers		
TVA de l'exercice			Avance d'équilibre		
Remboursement d'emprunts	Rachat de péage	19	0,8		
Frais financiers	} 1 516,9	59,3			
Sous-total	2 294,9	89,7			
Solde créditeur	264,1	10,3			
Total	2 559,0	100,0	Total	2 559	100,0

Les dépenses d'exploitation proprement dites

Plus de 40 % des dépenses d'exploitation *stricto sensu* consistent en frais de personnel. Ce personnel est occupé pour moitié par la fonction péage, pour moitié par les autres tâches (essentiellement la viabilité et la sécurité). Les effectifs des cinq sociétés d'économie mixte dépassaient 3 900 personnes (auxquels s'ajoutent les personnels occasionnels qui ont représenté 400 personnes environ) au 31 décembre 1979, soit environ deux personnes au kilomètre exploité. La hausse extrêmement rapide des salaires touche donc particulièrement les sociétés concessionnaires ; cependant, en raison de la lourdeur des charges fixes, le poste Personnel reste de l'ordre de 10 % du total du compte d'exploitation générale.

Par ailleurs, avec l'allongement du réseau, on constate une augmentation rapide des frais divers de gestion.

Au total, la fonction péage représente 30 à 40 % des dépenses d'exploitation proprement dites.

Tableau 49. — Charges d'exploitation courantes des cinq sociétés d'économie mixte (1970-1978)

A. — En milliers de francs

(en milliers de francs)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Matières premières consommables	6 297	9 903	9 315	10 693	10 826	13 051	15 403	19 864	28 347
Frais de personnel	32 023	45 002	59 244	85 199	110 480	141 645	185 260	247 472	306 253
Impôts et taxes	5 581	8 291	5 919	44 636	63 310	72 281	101 572	129 165	158 520
Travaux, fournitures et services extérieurs	25 411	26 748	32 038	61 639	93 320	77 744	134 984	170 365	237 368
Transports et déplacements	2 874	3 269	3 157	1 885	2 919	3 336	1 908	1 863	3 372
Frais divers de gestion	1 852	2 064	2 896	4 698	5 659	7 570	10 842	11 920	14 893
Total des charges d'exploitation courantes	74 038	95 277	112 569	208 750	286 514	315 627	449 969	580 649	748 753

B. — Variation base 100 : 1970

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Matières premières consommables	100	157	147	169	171	207	245	315	450
Frais de personnel	100	141	185	266	345	442	578	773	956
Impôts et taxes	100	149	106	800	1 134	1 295	1 820	2 314	2 840
Travaux, fournitures et services extérieurs	100	105	126	243	367	306	531	670	934
Transport et déplacements	100	114	110	66	102	116	66	65	117
Frais divers de gestion	100	111	156	254	305	409	585	644	804
Total des charges d'exploitation courantes	100	129	152	282	387	426	608	784	1 011

C. — Variation année n/n-1

(en pourcentage)

	1971/70	1972/71	1973/72	1974/73	1975/74	1976/75	1977/76	1978/77
Matières premières consommables	+57,26	- 5,94	+14,79	+ 1,24	+20,55	+18,02	+28,96	+44,01
Frais de personnel	+40,53	+31,65	+43,81	+29,67	+28,21	+30,79	+33,58	+23,75
Impôts et taxes	+48,56	- 28,60	+54,11	+41,84	+14,17	+40,52	+27,17	+22,73
Travaux, fournitures et services extérieurs	+ 5,26	+19,78	+92,39	+51,40	- 16,69	+73,63	+26,21	+39,33
Transports et déplacements	+13,74	- 3,42	- 40,29	+54,85	+14,29	- 42,81	- 2,36	+81,00
Frais divers de gestion	+11,44	+40,31	+62,22	+20,46	+33,77	+43,22	+ 9,94	+24,94
Total des charges d'exploitation courantes	+28,68	+18,15	+85,44	+37,25	+10,16	+42,56	+29,04	+28,95

Tableau 50. — Cumul VI^e Plan des résultats d'exploitation des sociétés concessionnaires d'autoroutes

(en millions de Francs)

	1971		1972		1973		1974		1975		TOTAL VI ^e Plan Francs 1975
	Francs courants	Francs 1975	Francs courants	Francs 1975	Francs courants	Francs 1975	Francs courants	Francs 1975	Francs courants	Francs 1975	
Produits											
Péages	463,3	671,3	578,9	791,3	774,9	976,1	1 034,4	1 133,0	1 414,6	1 414,6	4 986,3
Autres recettes	24,7	35,8	29,1	39,8	34,2	43,1	44,7	49,0	64,1	64,1	231,8
Total	488,0	707,1	608,0	831,1	809,1	1 019,2	1 079,1	1 181,9	1 478,7	1 478,7	5 218,0
Charges											
Exploitation et entretien courant	96,1	139,2	115,8	158,3	222,6	280,4	335,5	367,5	338,2	338,2	1 283,6
Provisions pour renouvellement des immobi- lisations	13,9	20,1	14,7	20,1	19,4	24,4	23,0	25,2	23,9	23,9	113,7
Provisions pour grosses répa- rations	4,6	6,7	7,2	9,8	29,8	37,5	23,7	25,9	32,2	32,2	112,1
Frais financiers	196,5	284,7	242,8	331,9	358,6	451,7	490,9	537,7	837,5	837,5	2 443,5
Marge (avant amortissement dividendes, impôts et réserves)	176,9	256,3	227,5	311,0	178,6	225,0	205,4	225,0	246,8	246,8	1 264,1
Total	488,0	707,1	608,0	831,1	809,0	1 019,1	1 078,5	1 181,3	1 478,6	1 478,6	5 217,2

NB : 100 francs 1975 = 69 F 1971 = 73,2 F 1972 = 79,4 F 1973 = 91,3 F 1974

La fiscalité

Les concessionnaires d'autoroutes ne supportent pas la contribution foncière puisque l'autoroute fait partie du domaine de l'Etat.

Pour la même raison, le régime des amortissements est spécifique (cf. § L'amortissement) ; mais pour le reste, l'impôt sur les sociétés est appliqué suivant les règles de droit commun.

La *taxe professionnelle* est, elle aussi, appliquée suivant les règles de droit commun. Elle est assise sur le cinquième des salaires versés par l'entreprise et la valeur locative des immobilisations corporelles dont dispose l'entreprise pour exercer son activité. Ce dernier élément d'assiette est de loin le plus important et le barème d'évaluation a été défini par une note de l'administration fiscale du 6 janvier 1976 (7).

Par contre, le régime de TVA est tout à fait spécifique et a été fixé par une instruction de la direction générale des Impôts du 10 mai 1972. Ce régime — qui s'inscrit dans la ligne du régime qui avait été institué, après quelque contentieux, en matière de taxe sur les prestations de service (TPS) par une instruction du 14 février 1966 — n'admet pas la possibilité pour l'Etat, propriétaire des ouvrages, de transmettre à son concessionnaire les droits à déduction de TVA ayant frappé ces biens [possibilité ouverte en matière de concessions de service public par l'article 216 bis de l'annexe II du code général des impôts (décret du 7 octobre 1968)] mais considère, comme en matière de concession de droits (recouvrement de droits de place sur les marchés, par exemple) le concessionnaire comme un mandataire imposé à la TVA sur sa rémunération.

Cette rémunération est définie comme la différence entre le montant total des recettes de péage et les charges de financement et de réparation des ouvrages, à savoir :

— la fraction des péages affectée au service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts contractés pour financer les travaux, ainsi qu'au règlement des travaux non couverts par des emprunts,

— la fraction des péages affectée aux grosses réparations (ou, par mesure de simplification, le montant des provisions correspondantes),

— les redevances versées à l'Etat lorsqu'elles sont calculées proportionnellement aux péages.

(7) La valeur locative au mètre de voie est fixée à 31,80 F (le mode de calcul aurait reposé sur la prise en compte d'une valeur moyenne du kilomètre d'autoroute d'environ 4 240 000 F et d'un taux de 3 ‰). Les aires de service ont une valeur locative de 4 F/m² et les gares de péage une valeur locative de 17 880 F + 7 652 F par voie de péage ; les centres d'entretien et les bâtiments administratifs voient leur valeur locative évaluée suivant les méthodes de droit commun.

Au cours des premières années d'exploitation, le montant des charges de financement ainsi défini est généralement très supérieur aux recettes de péage. L'assiette de la TVA est par conséquent négative. Afin de pallier cet inconvénient, la direction générale des Impôts a prévu l'institution d'un régime transitoire, en définissant une *rémunération minimale* égale à la fraction des recettes de péage correspondant au rapport charges d'exploitation/charges totales. Pour l'établissement annuel de ce rapport :

— les charges d'exploitation sont constituées par le total des sommes portées au débit du compte d'exploitation générale, déduction faite des charges de financement et de la valeur du stock à la clôture de l'exercice.

— les charges totales sont constituées par l'addition des charges d'exploitation et des charges de financement. Les charges de financement comprennent : les intérêts et frais annexes ainsi que l'amortissement linéaire des emprunts contractés pour la construction de l'autoroute, et l'amortissement du capital et des avances bloquées calculé sur la durée de la concession.

L'assiette de la taxe ainsi définie est atténuée de la TVA ayant grevé les biens et services acquis par le « mandataire » *pour son propre compte* (fournitures affectées aux travaux d'entretien par exemple). En revanche, la déduction de la TVA ayant grevé les factures réglées pour le compte de l'autorité concédante (à savoir les travaux de construction) n'est pas admise.

Ce régime n'est applicable qu'aux recettes de péage encaissées par les concessionnaires. *Les recettes annexes*, qui correspondent aux « opérations » que les concessionnaires réalisent pour leur propre compte, accessoirement à leur activité de mandataire sont soumises à l'impôt dans *les conditions de droit commun*.

La TVA instituée sur les recettes de péage des concessionnaires a plus le caractère d'un impôt spécifique sur le chiffre d'affaires dont les modalités visent à assurer la pérennité d'une base d'imposition (non-récupération de la TVA sur les travaux, notion de rémunération minimale...) et qui n'est pas transmissible aux usagers de l'autoroute. Elle représente une lourde charge pour les concessionnaires (5 % environ des recettes) et on peut s'interroger sur la cohérence d'une politique qui vise, d'une part, à étaler dans le temps les charges de financement des concessionnaires de façon à leur permettre de passer le cap des premières années et, d'autre part, à prélever sur ces concessionnaires un impôt désigné pour les besoins de la cause sous le nom de TVA.

L'amortissement

Les sociétés concessionnaires ne sont pas propriétaires de l'autoroute et ne l'amortissent donc pas à proprement parler ; cependant, comme elles doivent remettre l'immobilisation au concédant en fin de concession, pour éviter un appauvrissement sans cause elles pratiquent un amortissement de caducité (8).

(8) Cette pratique a été confirmée par le Guide comptable des entreprises concessionnaires approuvé par le Conseil national de la comptabilité le 18 décembre 1975.

Il consiste en fait à provisionner (au passif) les emprunts et avances contractés pour le financement des ouvrages, tandis que l'actif dit « défectible » puisqu'il doit être remis à l'Etat en fin de concession en parfait état, garde à l'actif sa valeur d'origine. Le problème est évidemment celui des modalités de calcul des dotations. Il est possible de suivre le tableau d'amortissement des emprunts (pratique suivie par les sociétés d'économie mixte jusqu'en 1967) ce qui, en raison des différés d'amortissement, minore fortement la charge des premières années ; il est possible de pratiquer un amortissement linéaire sur la durée des emprunts (pratique suivie par les sociétés d'économie mixte depuis 1968) ; il est possible de pratiquer un amortissement linéaire sur la durée de la concession restant à courir (pratique préconisée par le guide comptable) ou de pratiquer un amortissement progressif. Le caractère conventionnel sinon artificiel de ces modalités d'amortissement est à souligner d'autant plus que les résultats comptables en sont fortement influencés.

Les sociétés d'économie mixte d'autoroutes pratiquent un « amortissement » (en réalité provisionnement) calculé sur la durée des emprunts contractés sans tenir compte des différés de remboursement en capital. Cet amortissement rapide (15 ans en moyenne) conduirait à faire peser sur le compte d'exploitation de ces sociétés une charge insupportable, de telle sorte que ces sociétés dégageraient des pertes supérieures à leur capital qui est d'un montant très réduit. Pour l'éviter, ces sociétés passent en produit d'exploitation une écriture intitulée « charges d'emprunt non couvertes par les résultats » (compte 780) calculée de telle sorte qu'elle équilibre à zéro le compte de pertes et profits.

La contrepartie de cette écriture se trouve à l'actif du bilan au compte 29, « charges à étaler et imputation différée », qui cumule les « charges d'emprunts non couvertes par les résultats » et les reprises éventuelles (compte 68) quand les résultats d'exploitation de la société le permettent.

Au 31 décembre 1979, le total des « charges à étaler et imputation différée » pour les cinq SEM d'autoroutes s'élevait à 4 289 679 820,38 F.

Cette pratique permet d'éviter que la perte comptable ne dépasse les 3/4 du capital, ce qui rendrait nécessaire une augmentation du capital.

Les recettes d'exploitation

Leur montant

Les recettes d'exploitation sont constituées pour 95 % par les péages, le reste étant essentiellement fait des redevances des sous-concessionnaires (pétroliers et restaurateurs) (9).

- Cette progression des recettes de péage s'explique par :
- l'allongement du réseau ;
 - la progression du trafic ;
 - la hausse des tarifs de péage.

(9) Les sous-concessionnaires supportent de plus une part des investissements de l'aire de service ; à AREA, ils ont souscrit au capital de la société.

Tableau 51. — Recettes de péages en MF (toutes sociétés concessionnaires)

1971	463
1972	579
1973	775
1974	1 034
1975	1 415
1976	1 866
1977	2 402
1978	2 970
1979	3 534

● *Allongement du réseau et progression du trafic*

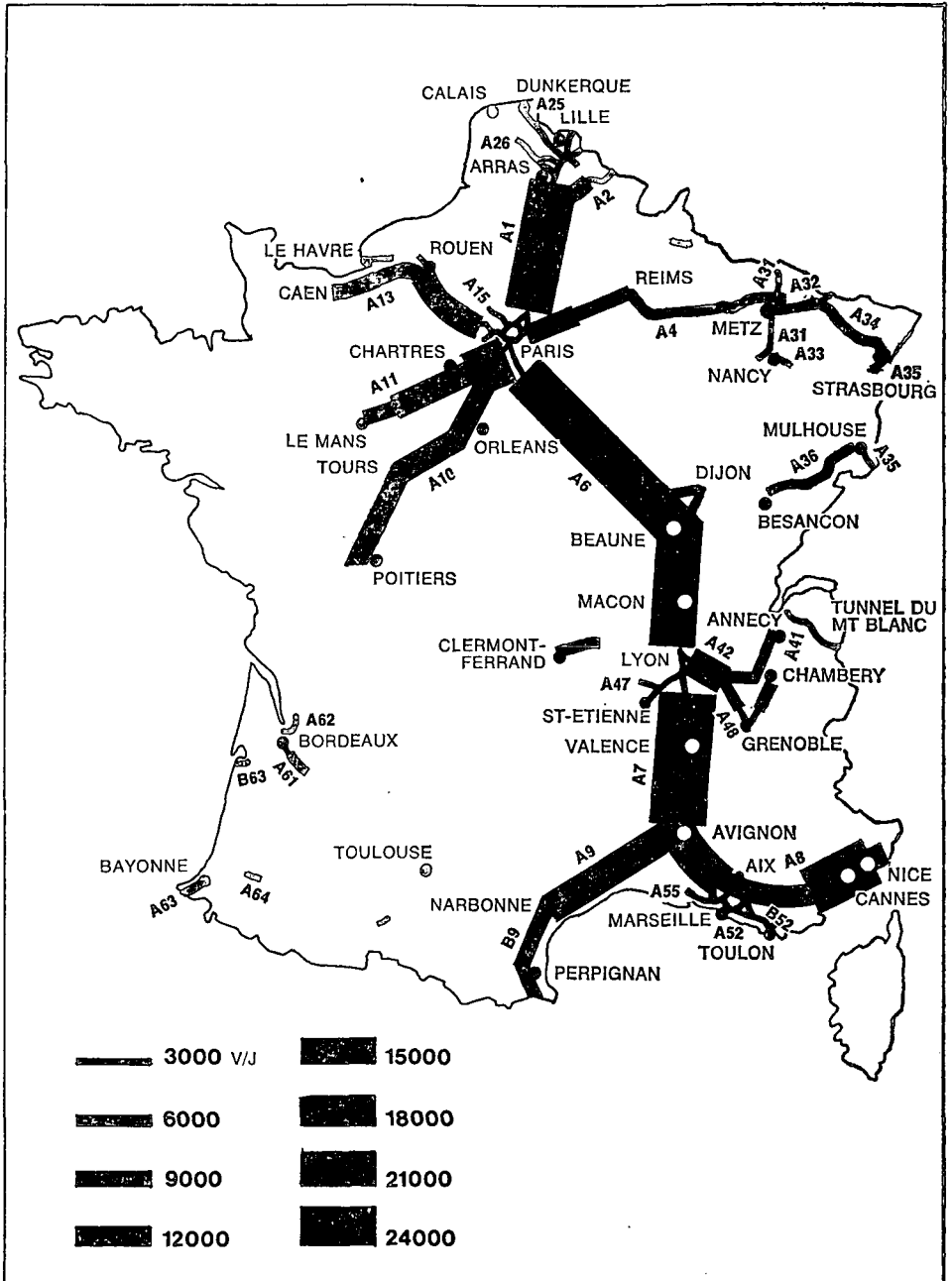
Les deux premiers phénomènes ne se cumulent qu'en partie ; en effet, les nouvelles sections supportent un trafic moins important que les anciennes sections, ce qui se traduit par une progression moindre de l'intensité kilométrique (10) que celle du débit (équivalant à l'intensité kilométrique sur réseau fixe). Ainsi, sur l'ensemble du réseau des cinq sociétés d'économie mixte l'intensité kilométrique a progressé de 39 % de 1970 à 1975, tandis qu'elle a progressé de 71 % sur l'axe Lille-Marseille (ouvert en totalité en 1970).

Figure 9. — Sociétés d'économie mixte d'autoroutes (ASF, ESCOBA, SANEF, SAPN, SAPRR) - Intensité kilométrique



$$(10) \frac{\sum (\text{véhicules} \times \text{km})}{\text{km exploités} \times 360 \text{ j.}} = \text{en véhicules/jour.}$$

Figure 10. — Trafic par autoroutes (année 1978)



Source : Revue générale des routes et des aérodrômes, n° 553, mai 1979.

© La hausse des tarifs de péage

Quant au niveau des tarifs des péages, ils sont restés stables jusqu'en 1970 ; ils ont plus que doublé depuis cette date tandis que l'indice des prix de détail doublait exactement (201,3 en juillet 1978 base 100 : 1970).

Tableau 52. — Taux moyen de péage des véhicules légers sur l'ensemble du réseau en fin d'année

(pondéré par les longueurs exploitées)

	1971	1973	1976	1978
F/km	0,0779	0,1010	0,1475	0,1646
Indice	100	129,6	189,9	211,3

Mais cette progression globale recouvre deux phénomènes :

— Une progression relativement modérée des tarifs sur les sections anciennes, progression inférieure à la dérive des prix *a fortiori* si l'on tient compte de la période de stabilité des tarifs de péage de 1965 à 1970.

— Lors de la mise en service de nouvelles sections, les tarifs ont été fixés à un niveau nettement supérieur : 0,13 F fin 1972 pour Cofiroute ; 0,17 F en 1975 pour l'APEL, 0,20 F en 1978 pour l'ASF.

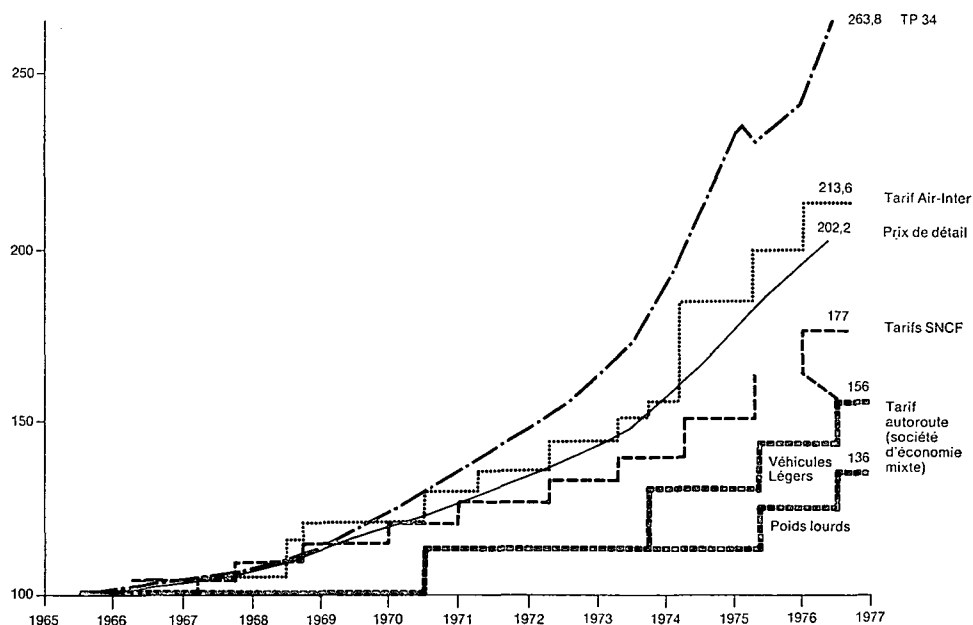
En effet la fixation du taux de péage répond au souci d'assurer l'équilibre financier des concessions ; ce taux tient compte du coût de construction, des charges de financement ainsi que, dans une certaine mesure du trafic ; dans ce secteur, comme dans beaucoup d'autres secteurs, une faible demande entraîne une hausse du prix. Ces impératifs ont conduit à fixer des taux de péage plus élevés que sur les sections anciennes, construites dans une conjoncture économique plus favorable, financées avec des emprunts à taux faible et à longue durée de vie, supportant un trafic intense. Ces distorsions font l'objet de remarques de l'opinion publique relayée par les parlementaires d'autant plus qu'il est à craindre que la mise en service d'autoroutes nouvelles dans les régions les moins favorisées, dans le cadre notamment du programme d'action prioritaire n° 5, « Désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif central », entraîne des péages élevés qui viendront réduire l'effet favorable de l'investissement.

Compte tenu de ces distorsions observées entre le taux de péage moyen sur autoroute ancienne et le taux de péage sur autoroute récente, le Gouvernement a défini lors du Conseil interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 10 juin 1977 l'objectif d'une harmonisation des péages. Le relevé de décisions indique à cet effet que : « Le ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire et le ministre délégué à l'Économie et aux Finances définiront, en commun, les dispositions à retenir pour permettre aux sociétés

Tableau 53. — Evolution du taux moyen de péage pour les véhicules légers
(en F/Km)

Sociétés	au 1er janvier 1970	au 1er janvier 1971	au 1er janvier 1972	au 1er janvier 1973	au 1er janvier 1974
ACOPA	—	—	—	—	0,200
APEL	—	—	—	—	—
AREA	—	—	—	—	0,136
ASF	0,060	0,069	0,069	0,069	0,082
COFIROUTE	—	—	—	0,135	0,135
ESCOTA	0,087	0,100	0,100	0,120	0,120
SANEF	0,073	0,083	0,083	0,084	0,099
SAPN	0,080	0,091	0,091	0,091	0,097
SAPRR	0,067	0,077	0,077	0,077	0,093
STMB	—	—	—	—	0,166

Figure 11. — Evolution comparative de différents indices (base 100 en 1965)



N.B. : T.P. 34 : cf. explication p. 70.

au 1er janvier 1975	au 1er janvier 1976	au 1er janvier 1977	au 1er janvier 1978	au 1er janvier 1979	au 1er juillet 1979
0,267	0,267	0,339	0,340	0,343	0,353
—	0,170	0,191	0,191	0,203	0,210
0,205	0,223	0,223	0,253	0,294	0,295
0,101	0,115	0,121	0,133	0,159	0,173
0,154	0,157	0,168	0,176	0,183	0,196
0,146	0,174	0,199	0,212	0,218	0,239
0,099	0,112	0,140	0,143	0,138	0,148
0,097	0,111	0,136	0,138	0,143	0,144
0,096	0,103	0,111	0,115	0,126	0,137
0,166	0,192	0,202	0,218	0,208	0,208

concessionnaires d'autoroutes de pratiquer en leur sein une harmonisation des péages, de manière que ceux-ci soient plus conformes à la politique d'aménagement du territoire.

Ils établiront, à l'occasion de la révision annuelle des tarifs, les modulations permettant de réduire substantiellement d'ici 1980, les disparités géographiques actuelles. »

Ces directives ont été observées lors des réajustements de péage intervenus depuis.

L'élasticité du trafic par rapport au péage

D'une manière générale, on peut résumer l'attitude des usagers de la manière suivante : ils sont hostiles au principe même du péage mais peu sensibles à son montant.

Le montant du péage est d'ailleurs mal connu par les usagers qui ont beaucoup de difficultés à imaginer le chiffre du péage pour un trajet nouveau ; de plus, les postes de péage les plus fréquentés sont situés près des grandes villes, donc contigus à des sections d'autoroutes gratuites, ce qui tend à réduire le taux kilométrique psychologiquement perçu par l'utilisateur.

Il semble qu'il n'y ait pas de relation directe entre la satisfaction procurée par les équipements et le montant du péage considéré comme acceptable mais, par contre, il existe une très nette relation entre cette satisfaction et le degré d'acceptation du principe même du péage (11).

(11) Enquête Cerau-Serequip, novembre 1971.

Le calcul économique n'y prête pas une très grande attention puisqu'il tient le péage pour un transfert sans effet sur le bénéfice actualisé de l'opération ; la méthode utilisée pour fixer le niveau du péage vise à maximiser les recettes et repose sur une théorie du comportement de l'usager (12).

Les principes qui l'animent peuvent facilement être résumés ainsi :

L'usager se comporte comme si, pour chaque parcours, il ressentait un coût, ce coût comprenant les frais de fonctionnement, le temps moyen passé évalué selon un certain prix de l'heure, et un terme représentatif du confort que présente la route en cause. Pour un même itinéraire, ce coût varie évidemment d'un usager à l'autre : goût différent pour la vitesse, attrait plus ou moins marqué pour le confort.

On suppose alors que chaque usager choisit l'itinéraire pour lequel le coût qu'il ressent est minimal ; en raison de la dispersion des coûts ressentis d'un usager à l'autre, tous les usagers ne choisiront pas le même itinéraire, mais se répartiront ; et avec quelques hypothèses supplémentaires, on peut formuler une loi générale de partage du trafic entre les différents itinéraires. Cette loi dépendra d'un certain nombre de paramètres (13), qui pourront être fixés en cherchant pour quelles valeurs de ces paramètres l'adéquation de la loi avec les données fournies par l'observation est la meilleure.

La règle d'affectation entre deux itinéraires distincts qui en découle s'exprime de la manière suivante : le rapport des trafics (14) est, en l'absence de péage, égal à l'inverse du rapport des coûts ressentis élevés à la puissanceⁿ (15) :

$$\frac{T_1}{T_2} = \left(\frac{C_2}{C_1} \right)^n$$

Le modèle permet de prévoir le trafic qui empruntera le tronçon d'autoroute en cause selon le niveau du péage ; cette évaluation s'effectue de la manière suivante :

Le tronçon peut être éventuellement emprunté pour différentes liaisons de ville à ville, dont on connaît le volume. Pour chacune de ces liaisons, l'itinéraire passant par le tronçon d'autoroute est en concurrence avec un autre itinéraire non autoroutier, et on peut, pour chaque niveau du péage sur autoroute, connaître à partir de la loi d'affectation précédente, la part du trafic de la liaison en cause qui empruntera l'autoroute. En répétant cette opération

(12) Abraham C. : *La répartition du trafic entre itinéraires concurrents - Réflexions sur le comportement des usagers et application au calcul des péages*, Revue générale des routes, octobre 1961.

(13) Dépenses de fonctionnement, valeur du temps. Pour les autoroutes, un avantage subjectif de confort compté négativement dans le coût ; comme on constate que le pourcentage de trafic empruntant l'autoroute est inversement proportionnel à la distance, le bonus est donc modulé en fonction de la distance (c'est pourquoi les tarifs actuels ne sont généralement pas additifs : un long parcours coûte plus cher que la somme des petits parcours).

(14) Il convient de tenir compte du trafic induit.

(15) Abraham C. retenait $n = 8$; la circulaire du 20 janvier 1970 $n = 10$.

pour toutes les liaisons ville à ville possibles, et pour un même taux de péage, on en déduit le volume du trafic que connaîtrait l'autoroute pour ce taux de péage. On obtient ensuite les recettes en multipliant le volume de trafic ainsi obtenu par le taux de péage.

Ceci permet donc de déterminer l'optimum c'est-à-dire le tarif de péage qui maximise la recette totale. Il faut de plus noter qu'au voisinage de l'optimum la recette totale est peu sensible à une variation du péage (ce qui suppose une élasticité proche de zéro); par ailleurs, les études sur la demande de transport tendent à montrer que l'élasticité du trafic automobile par rapport au coût monétaire est faible (les conducteurs sont plus sensibles au temps de trajet) et de l'ordre de $-0,3$ à $-0,6$.

La pratique semble confirmer ces dernières conclusions; les usagers réagissent très peu à une variation de tarif si celle-ci est dans les limites modérées (par exemple $\pm 30\%$) (16). Cependant, une étude du taux d'affectation (c'est-à-dire du rapport entre le trafic autoroutier et le trafic total sur une liaison) sur un certain nombre de liaisons en 1974 permettrait de conclure à une certaine élasticité. La grande disparité de chaque liaison en ce qui concerne l'état du réseau concurrent ou la composition du trafic ne permet d'attacher à ces résultats qu'une valeur indicative; toutefois il semble possible de tirer trois enseignements :

- existence d'une certaine élasticité;
- caractère « relativement plat » de l'optimum : la recette totale varie relativement peu en fonction du niveau de péage;
- importance de l'ancienneté de l'autoroute; c'est progressivement que le trafic s'établit sur une autoroute.

Par ailleurs, il est évident que l'optimum calculé comme ci-dessus variera dans le temps, en fonction de l'appréciation monétaire des divers paramètres. Le facteur ayant la plus forte pondération est le facteur temps qui variera d'une part en fonction du niveau général des prix (proportionnellement estime-t-on), d'autre part, toutes choses étant égales par ailleurs, en fonction du niveau de revenu. L'optimum de l'entreprise est donc maintenu si les péages augmentent plus vite que le niveau général des prix; une telle affirmation n'est pas contradictoire avec la nature du péage qui apparaît comme le prix d'un service d'un point de vue économique.

(16) L'expérience ne fournit pas de cas significatif de variation de tarif « immodérée ». Cependant, certaines sections d'autoroutes font l'objet d'une tarification élevée (cf. AREA) et le trafic y est beaucoup plus faible que prévu. Le niveau de tarif ne saurait expliquer l'intégralité de cette divergence, mais il ne saurait non plus être éliminé comme facteur explicatif.

Réglementation du niveau de péage

Les cahiers des charges initiaux des sociétés d'économie mixte prévoyaient les dispositions suivantes :

☉ *Les tarifs maximaux* qui pourront être perçus sur les usagers seront fixés sur proposition ou après consultation de la société concessionnaire et après enquête par décret contresigné par le ministre de l'Equipement, le ministre de l'Economie et des Finances et le ministre de l'Intérieur.

Toutefois, en cas de mise en service provisoire d'une partie de l'autoroute dans les conditions prévues à l'article 3 du décret du 27 décembre 1956, les tarifs maximaux applicables pendant la période d'exploitation provisoire sont fixés par arrêté du ministre de l'Equipement.

☉ *Les tarifs d'application* sont fixés dans la limite des tarifs maximaux par la société concessionnaire. Ils sont soumis à l'approbation du ministre de l'Equipement.

En cas d'absence de propositions de la société ou de propositions insuffisantes eu égard aux dépenses à couvrir, le ministre de l'Equipement peut fixer lui-même les tarifs d'application.

Les cahiers des charges des concessions privées puis les nouveaux cahiers des charges des sociétés d'économie mixte prévoyaient la liberté de la fixation de péages, liberté totale pendant les dix premières années d'exploitation pour les concessionnaires privés, liberté dans le cadre d'un prix plafond indexé pour les concessionnaires sociétés d'économie mixte et pour les concessionnaires privés après dix ans.

Ainsi, le cahier des charges de Cofiroute stipule en son article 25 :

25.1 — Les tarifs des péages sont fixés par la société concessionnaire et communiqués au ministre de l'Equipement et du Logement un mois au moins avant la date de leur mise en application.

25.2. — Jusqu'à l'expiration de la dixième année suivant celle au cours de laquelle l'autoroute aura été mise en service sur la moitié de sa longueur totale, la société concessionnaire sera libre de ses tarifs, sous réserve de respecter les dispositions du dernier alinéa du présent article.

25.3 — A partir de la onzième année suivant celle au cours de laquelle l'autoroute aura été mise en service sur la moitié de sa longueur totale, le tarif moyen, taxe incluse, applicable par kilomètre ne pourra, pour les véhicules de moins de 5 tonnes de poids total en charge, être supérieur en francs à la valeur P définie ci-dessous :

$$P = 0,12 (0,40 + 0,60 K) (1 + t)$$

K étant le coefficient défini à l'article 34 (progression de l'index TP 34) et t le taux des taxes applicables aux recettes de la société, déterminé par le rapport entre le montant des taxes auxquelles la société aura été assujettie au cours des douze derniers mois et le volume de ses recettes nettes pendant la même période.

Ce tarif moyen sera calculé en tenant compte de la proportion de véhicules de chaque catégorie de moins de 5 tonnes de poids total en charge empruntant la partie d'autoroute en cause.

25.4 — La société concessionnaire pourra appliquer des péages kilométriques différents selon les sections. Toutefois, à partir de la seizième année suivant celle au cours de laquelle l'autoroute aura été mise en service sur la moitié de sa longueur totale, les péages kilométriques applicables aux véhicules de moins de 5 tonnes de poids total ne pourront, sur aucune section être — sauf accord de l'administration — supérieurs à une fois et demie la valeur P définie au paragraphe 25.3.

25.5 — En aucun cas, le tarif appliqué à la catégorie la plus élevée de poids lourds ne pourra dépasser 2,5 fois le tarif moyen appliqué sur la même partie de l'autoroute aux véhicules de moins de 5 tonnes de poids total en charge.

Cette différence entre les concessionnaires privés et les sociétés d'économie mixte s'explique dans une large mesure par le fait que les sociétés d'économie mixte bénéficiaient d'un réseau en exploitation depuis un certain temps. Il apparaît que la concurrence de la route parallèle est le meilleur frein à la fixation à un niveau trop élevé des péages (17), cette concurrence s'atténue avec l'augmentation du trafic global (ce qui explique le plafonnement au bout de 10 ans pour les sociétés privées ainsi que la limite de modulation par sections au bout de 16 ans) et pour la partie ancienne de leur réseau les sociétés

(17) « La meilleure sanction en ce domaine (est) la loi du marché. Le péage implique une évasion du trafic ; l'intérêt du concessionnaire — qui exploite à des fins de profit — est de calculer ce péage de telle façon que l'évasion du trafic soit la moindre possible ». Albin Chalandon, ministre de l'Équipement, Journal officiel, « Débats » de l'Assemblée nationale, Séance du 3 octobre 1969, p. 2488.

d'économie mixte sont déjà dans cette situation. De plus, en raison de la prédominance des collectivités locales dans les conseils d'administration de ces sociétés, l'administration a prévu le maintien de son pouvoir de substitution en cas d'insuffisance de tarif.

Cependant, cette liberté de fixation de tarif qui était apparue en 1970 comme une innovation importante (18) a été remise en cause par un arrêté du 7 mars 1975 signé conjointement du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre de l'Equipement, qui impose aux sociétés concessionnaires d'autoroutes le dépôt préalable de leurs tarifs rendant ces derniers susceptibles d'opposition de la part du ministre de l'Economie et des Finances. Cet arrêté visait l'ordonnance de 1945 sur les prix ; l'administration revenait donc, par un biais — dont le fondement juridique est des plus contestables tant sur le fond que sur la forme — sur le principe de liberté des péages posé en 1970 (19).

L'arrêté du 7 mars 1975 stipule que « les tarifs déposés sont examinés notamment en fonction des problèmes posés par le financement des autoroutes » sans qu'il soit possible de savoir si cette indication vise le seul équilibre de la société et sa spécificité (prédominance des problèmes de trésorerie en début de période) ou vise également le problème d'ensemble du financement du réseau autoroutier.

De ce dernier point de vue, compte tenu de la politique de développement autoroutier menée depuis 1970 par les pouvoirs publics, qui produit actuellement ses effets et continuera à les produire même si elle devait être infléchie dans l'avenir, l'augmentation régulière des tarifs de péage apparaît une mesure de saine gestion publique que ne devraient pas entraver des considérations de protection anti-inflationniste. En effet, on peut estimer que la nécessité d'amortir les investissements réalisés ou en cours de réalisation, s'ils n'étaient pas découverts par les recettes de péage, engendrerait pour le budget de l'Etat un déficit dont l'effet inflationniste au niveau national serait au moins aussi sensible.

En outre, pour que ces augmentations s'effectuent dans les meilleures conditions, elles devraient être aménagées de façon à réduire les écarts de tarifs entre anciennes et nouvelles liaisons, alors que l'inverse se produit actuellement en fonction de contingences parmi lesquelles il convient de ranger le

(18) Cf. notamment de Laubadère, *Chronique de législation*, AJDA 1970, p. 420 (« Réforme du régime de la concession des autoroutes »).

(19) La nature juridique du péage est des plus confuses, celle du péage autoroutier ne fait pas exception à la règle. Dans une décision du 28 juin 1965, Delle Ruban c/Escota, le Tribunal des Conflits a dit que le péage a « le caractère d'une taxe », ce qui permet l'application de la théorie des dommages de travaux publics comme sur toute autre voie routière ; cependant cette taxe n'entre dans aucune des catégories déterminées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances.

Cf. également Conseil d'Etat, 20 novembre 1964, ministre des Finances c/société autoroute Estérel-Côte d'Azur, *Lebon*, p. 569.

fait qu'il paraît plus aisé d'obtenir d'un contrôle des prix un tarif élevé à l'ouverture d'une nouvelle liaison que l'augmentation du tarif d'une liaison existante.

En conclusion, il paraît nécessaire d'élaborer, au niveau national, une politique tarifaire des autoroutes établie en fonction de la nécessité de rentabiliser un investissement existant, de l'opportunité de développer cet investissement et enfin de considérations économiques et sociales replacées dans leur contexte véritable.

L'équilibre du compte d'exploitation et de trésorerie

L'évolution dans le temps

Le compte d'exploitation fait donc apparaître, tout au moins dans les 10 à 20 premières années, une prépondérance marquée des charges financières. Le *cash flow* (marge brute d'autofinancement) est en règle générale non négligeable très rapidement, mais le résultat d'exploitation (compte tenu du poste Provisions différées), après amortissement, reste négatif pendant une longue période en raison du mode d'amortissement de caducité généralement retenu — linéaire sur la durée des emprunts (15-20 ans) — laquelle est beaucoup plus courte que celle de la concession (30-35 ans).

Cette perte comptable peut être accompagnée après les premières années d'un excédent de trésorerie, les emprunts contractés comportant le plus souvent de longs différés de remboursement en principal. De plus, la logique du système veut que les recettes progressent rapidement en fonction de l'accroissement des trafics et de l'augmentation des tarifs.

Le niveau de l'autofinancement brut peut permettre une politique de réinvestissement des excédents de trésorerie dans des liaisons nouvelles, politique encouragée par le ministère des Transports et acceptée par les concessionnaires, les sociétés d'économie mixte évidemment mais également les sociétés privées lorsqu'elles en ont les moyens, en raison peut-être dans ce dernier cas de la prédominance des entreprises de travaux publics dans le capital. Cependant, il faut bien voir que ces excédents de trésorerie sont essentiellement temporaires, nés des différés d'amortissement ; à l'inverse, il ne faut pas oublier le caractère conventionnel de la perte d'exploitation.

Ces conditions ont conduit à ne plus guère accorder d'importance aux résultats d'exploitation et à porter toute l'attention prospective sur les plans de trésorerie qui mettent en lumière ce qui apparaît comme la seule nécessité vitale : la faculté de l'entreprise à faire face à ses charges, parmi lesquelles celles d'emprunts représentant les 3/4. Ce souci explique les efforts faits pour

permettre aux concessionnaires de franchir le cap difficile des premières années de construction et d'exploitation en allégeant les charges de trésorerie :

- avances du FSIR ;
- avances d'équilibre ;
- emprunts à moyen terme consolidables ;
- recherche de différés d'amortissement.

Certes, certaines pratiques du ministère de l'Economie et des Finances apparaissent pour le moins paradoxales dans cette optique (cf. § La garantie de l'Etat et § La fiscalité, notamment).

De façon plus générale, on ne peut que souligner le manque de coordination existant entre les différentes directions du ministère de l'Economie et des Finances face au problème du financement des autoroutes concédées. On peut dire, en simplifiant à peine, qu'il existe autant de politiques que de Directions compétentes : le Budget s'efforce de limiter les avances de l'Etat, le Trésor de comprimer le volume des emprunts garantis, les Prix, de freiner l'augmentation des tarifs de péage, les Impôts, d'obtenir des sociétés un rendement fiscal satisfaisant. L'addition de ces diverses exigences, partiellement contradictoires, ne saurait tenir lieu de politique.

La notion de trafic d'équilibre

Pour examiner sommairement la faisabilité d'une section, il est possible d'utiliser, en première analyse, la notion de trafic d'équilibre, c'est-à-dire le trafic journalier moyen nécessaire et suffisant à l'équilibre de la trésorerie d'une autoroute, un certain nombre d'hypothèses étant faites sur :

- le coût de construction ;
- le coût du financement (taux et durée) ;
- le coût d'exploitation ;
- les recettes d'exploitation (tarif et trafic).

Il est évident que cette analyse simpliste ne saurait avoir une valeur absolue ; cependant un examen rétrospectif éclaire les perspectives de développement.

Le trafic d'équilibre est passé de 13 100 véhicules/jour à 21 700 véhicules/jour en 1975 (20). Ces chiffres sont évidemment extrêmement sensibles aux hypothèses de base (et ne tiennent pas compte des différés d'amortissement des emprunts). Cependant, la tendance est claire et est confirmée par l'étude du trafic d'équilibre d'une autoroute « moyenne » en 1977.

(20) Il faut noter que la réalisation d'une autoroute est économiquement justifiée pour la collectivité pour des trafics nettement inférieurs à ce seuil, les péages que sont disposés à payer les usagers ne représentant qu'une partie des avantages de l'ouvrage. En particulier, les conditions de circulation sur les routes parallèles à l'autoroute sont améliorées par l'existence de celle-ci ; d'autre part, les avantages d'aménagement du territoire ne sont que très partiellement pris en compte par les recettes de péage.

Tableau 54. — Evolution du trafic d'équilibre pour un kilomètre

	1968	1973	1974	1975
Coût de la construction à déduire :				
FSIR 30 %	4,0 MF	4,8 MF	5,76 MF	6,1 MF
Reste	1,2 MF	—	—	—
	2,8 MF	4,8 MF	5,76 MF	6,1 MF
Financement				
Emprunt				
— Taux	6,5 %	8,75 %	11,30 %	10,20 %
— Durée	18 ans	20 ans	20 ans	20 ans
— Annuité théorique	250 000	516 000	730 000	720 000
Remboursement FSIR	35 000	—	—	—
Charge de la dette	285 000	516 000	730 000	720 000 F
Dépenses d'exploitation (exploitation, entretien, TVA, grosses réparations renouvellement immobilisations, impôts)	100.000	179 000	210 000	215 000 F
Total des dépenses	385 000	695 000	940 000	935 000 F
Tarif de péage ctm/km/véhicule	8	9,8	10,07 (1)	11,8
Trafic d'équilibre				
$\frac{\text{Dépenses}}{\text{tarif} \times 365}$	13 100 v/j	19 400 v/j	24 000 v/j (1)	21 700 v/j
Rappel des indices des prix INSEE France	100	134,6	153,1	171,5 (juillet 1975)
TP 34 (mois de mai) (base 100 — janvier 1967)	104,3	162,3	205,9	224,9
		+ 27 %	+ 92 %	

Source : PCM, N° 10, Octobre 1975, Autoroute An 15 ; Robert Laffont, "Quel est l'avenir des autoroutes à péage".

(1) Si on prend comme tarif de péage, non pas la moyenne, mais le tarif des seules sections ouvertes en 1974, on trouve respectivement 5 centimes et 17 000 véhicules/jour (v./j.).

Tableau 55. — Trafic d'équilibre d'une autoroute moyenne en 1977

A.

CONSTRUCTION ET FINANCEMENT	
— Coût :	10 MF/Km valeur 1977 (1)
— Mise en service :	janvier 1982
— Echelonnement des travaux :	1978 : 10 % ; 1979 : 20 % ; 1980 : 30 % ; 1981 : 30 % ; 1982 : 10 %
— Dérive des coûts :	8 % par an
— Financement par emprunts à long terme :	11 % ; 15 ans, 5 ans de différés, remboursements constants de la 6ème à la 15ème année, frais d'émission : 3 %
— Frais de contrôle de l'Etat :	5 ‰
EXPLOITATION :	
— Tarif :	0,16 F/Km valeur 1976 + 5 % exponentiel par an
— Trafic :	progression linéaire de 6 % par an, base 1974
— Charges d'exploitation et d'entretien courant :	145 000 F/Km valeur 1975 + 11 % par an
— Renouvellement des immobilisations d'exploitation :	14 500 F/Km valeur 1975 + 8 % par an
— Grosses réparations + investissements complémentaires :	40 000 F/Km valeur 1975 + 8 % par an

(1) ce qui donne, pour une autoroute de 100 km, un coût de 1 000 MF.

* Le trafic dit d'équilibre serait de 25 000 (V/J) en 1982, date de mise en service ; ce qui correspondrait selon les hypothèses de progression des trafics prises en compte (6 % linéaire base 1974) à 20 550 V/J en 1977, soit, si le taux d'affectation sur autoroute est de 60 %, 34 250 V/J sur la liaison, et, dans l'hypothèse d'un trafic induit de 20 % à l'ouverture de l'autoroute, 28 540 V/J.

B. Investissement : coût et financement de l'ouvrage

(en millions de francs)

	Total	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Coût valeur 1977	1.000,0	100,0	200,0	300,0	300,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Coût actualisé	1 274,3	108,0	233,3	377,9	408,1	146,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frais contrôle d'état	6,4	0,5	1,2	1,9	2,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Frais d'émission	44,0	3,4	7,6	13,0	15,4	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intérêts intercalaires	140,5	0,0	12,3	40,3	87,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total annuel	1 465,1	111,9	254,4	433,1	513,5	152,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total cumulé		111,9	366,3	799,4	1 312,9	1 465,1	1 465,1	1 465,1	1 465,1	1 465,1	1 465,1
Long terme garanti	1 465,1	111,9	254,4	433,1	513,5	152,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total annuel	1 465,1	111,9	254,4	433,1	513,5	152,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total cumulé		111,9	366,3	799,4	1 312,9	1 465,1	1 465,1	1 465,1	1 465,1	1 465,1	1 465,1

1 - Recettes d'exploitation	201,7	220,3	240,4	261,8	284,9	309,5	336,0	364,3	394,5	426,9
2 - Emprunt relais trésorerie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3 - Total des ressources	201,7	220,3	240,4	261,8	284,9	309,5	336,0	364,3	394,5	426,9
4 - Dépenses exploitation et entretien courant	30,1	33,4	37,1	41,2	45,7	50,7	56,3	62,5	69,4	77,0
5 - <i>Renouvellement des immobilisations</i>	2,5	2,7	2,9	3,1	3,4	3,7	3,9	4,3	4,6	5,0
6 - Travaux de grosses réparations	0,0	0,0	0,0	20,1	20,1	0,0	0,0	0,0	29,5	29,5
7 - Frais financiers emprunts construction	144,4	161,2	161,2	159,9	155,9	147,1	132,7	116,6	100,4	84,3
8 - Remboursements emprunts construction	0,0	0,0	11,2	36,6	79,9	131,3	146,5	146,5	146,5	146,5
9 - Remboursements FSIR construction	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 - Remboursements FSIR avances d'équilibre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11 - TVA	4,5	5,0	5,6	6,2	6,9	7,6	13,2	19,8	26,6	33,7
12 - Frais financiers et remboursements emprunts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13 - Travaux exceptionnels	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14 - IARS (investissements d'amélioration du réseau en service)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15 - Impôt sur les sociétés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16 - Total des dépenses	181,5	202,3	217,9	267,1	311,9	340,4	352,7	349,6	377,1	376,1
17 - TRESORERIE annuelle	20,2	18,1	22,5	- 5,3	- 27,0	- 30,9	- 16,7	14,7	17,5	50,9
18 - TRESORERIE cumulée	20,2	38,2	60,7	55,4	28,4	- 2,5	- 19,2	- 4,5	13,0	63,8

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 – Produits d'exploitation	461,6	498,7	538,3	580,6	625,8	674,1	725,6	780,6	839,3	901,9
2 – Charges d'exploitation et d'entretien courant	85,5	94,9	105,3	116,9	129,8	144,0	159,9	177,5	197,0	218,7
3 – Provisions renouvellement immobilisations	5,4	5,8	6,3	6,8	7,3	7,9	8,5	9,2	9,9	10,7
4 – Provisions pour grosses réparations	14,8	16,0	17,3	18,6	20,1	21,7	23,5	25,4	27,4	29,6
5 – Frais financiers emprunts construction	68,2	52,1	36,0	21,1	9,0	1,7	- 0,0	- 0,0	- 0,0	- 0,0
6 – Provisions remboursements emprunts construction	104,2	104,2	94,9	75,3	44,4	10,1	0,0	0,0	0,0	0,0
7 – Provisions remboursement FSIR construction	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8 – ICAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9 – TVA	41,2	49,0	58,5	69,8	82,8	96,1	105,3	113,3	121,8	130,8
10 – Total des charges	319,2	321,9	318,2	308,5	293,4	281,6	297,2	325,3	356,1	389,8
11 – Résultats avant impôt	142,4	176,7	220,0	272,0	332,4	392,5	428,4	455,3	483,2	512,1
12 – Evolution du report à nouveau	19,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13 – Impôt sur les sociétés	9,7	88,4	110,0	136,0	166,2	196,2	214,2	227,6	241,6	256,0
14 – RESULTATS après impôt	132,7	88,4	110,0	136,0	166,2	196,2	214,2	227,6	241,6	256,0

1 – Recettes d'exploitation	461,6	498,7	538,3	580,6	625,8	674,1	725,6	780,6	839,3	901,9
2 – Emprunt relais trésorerie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3 – Total des ressources	461,6	498,7	538,3	580,6	625,8	674,1	725,6	780,6	839,3	901,9
4 – Dépenses exploitation et entretien courant	85,5	94,9	105,3	116,9	129,8	144,0	159,9	177,5	197,01	218,7
5 – Renouvellement des immobilisations	5,4	5,8	6,3	6,8	7,3	7,9	8,5	9,2	9,9	10,7
6 – Travaux de grosses réparations	0,0	0,0	0,0	43,4	43,4	0,0	0,0	0,0	63,8	63,8
7 – Frais financiers emprunts construction	68,2	52,1	36,0	21,1	9,0	1,7	- 0,0	- 0,0	- 0,0	- 0,0
8 – Remboursements emprunts construction	146,5	146,5	135,3	109,9	66,6	15,2	0,0	0,0	0,0	0,0
9 – Remboursements FSIR construction	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 – Remboursements FSIR avances d'équilibre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11 – TVA	41,2	49,0	58,5	69,8	82,8	96,1	105,3	113,3	121,8	130,8
12 – Frais financiers et remboursements emprunts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13 – Travaux exceptionnels	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14 – IARS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15 – Impôt sur les sociétés	9,7	88,4	110,0	136,0	166,2	196,2	214,2	227,6	241,6	256,0
16 – Total des dépenses	356,4	436,6	451,4	503,9	505,1	461,1	487,9	527,6	634,1	680,1
17 – TRESORERIE annuelle	105,2	62,1	86,8	76,7	120,7	212,9	237,7	253,0	205,2	221,8
18 – TRESORERIE cumulée	169,0	231,1	317,9	394,6	515,3	728,3	965,9	1 219,0	1 424,2	1 646,0

Source : SCET, Service des autoroutes.

Influence de la conjoncture économique depuis 1974

Investissement à durée de vie supérieure à 30 ans, financé sur 15 à 20 ans, l'investissement autoroutier a une rentabilité fortement différée et est donc extrêmement sensible à la conjoncture durant les premières années. Ainsi, la crise pétrolière de fin 1973 et la conjoncture économique difficile que connaît le monde depuis cette date n'ont pas été sans influence sur la situation des concessionnaires d'autoroutes.

La hausse générale des coûts, tant de construction que d'exploitation, plus que l'évolution insuffisante des recettes malgré une progression du trafic satisfaisante ont compromis l'équilibre financier des concessions.

Coûts de travaux

L'index général des travaux publics — TP 34 — a augmenté de 18 % en 1974 et de près de 24 % en 1975 (alors qu'il évoluait précédemment à un taux de 8 à 9 %). Depuis 1975, la hausse de coût est redevenue moins galopante mais est restée soutenue puisque l'index TP 01 a augmenté de 50 % en 4 ans (soit un taux annuel de plus de 10 %).

Coûts de financement

Le climat inflationniste s'est par ailleurs traduit par une ascension sans précédent des taux d'intérêt. Pour les emprunts à long terme, des rendements de 5 à 6 % étaient jugés « normaux » jusqu'à la fin des années soixante. Le taux du marché financier se maintenait encore aux environs de 8 % de 1970 au début de 1973, période au cours de laquelle de nombreuses concessions furent attribuées. Depuis, il a atteint 12 % en 1974 et dépassait 14 % en 1980.

De plus, en 1974, période de très forte tension sur les taux, qui atteignirent 14 % sur le marché monétaire, les émissions d'obligations furent difficiles, mais la durée de vie des emprunts était très longue (de l'ordre de 18-20 ans avec des différés dépassant souvent 10 ans). Par contre, depuis lors, la durée de vie moyenne des emprunts s'est fortement raccourcie (en général 15 ans dont 3 ans de différé).

Les conséquences d'une telle situation sont diverses :

- l'augmentation des taux entraîne une augmentation des annuités (intérêt et capital) de l'ordre de 30 % ;
- le raccourcissement de la durée de vie des emprunts entraîne une augmentation de la charge annuelle (intérêt et capital) de l'ordre de 10 %.

Les besoins annuels de trésorerie se trouvent donc augmentés de 40 % environ ; par ailleurs, les charges d'exploitation augmentent dans les mêmes proportions.

D'autre part, à cause du rétrécissement du marché obligataire et de la tension sur les taux, les concessionnaires se sont portés sur les marchés extérieurs pour des montants non négligeables. Or, la durée de vie moyenne des emprunts est généralement plus faible sur le marché international ; en outre, le risque de change peut être particulièrement lourd pour les sociétés concessionnaires qui, par nature, n'exercent leur activité que sur le territoire français.

Coûts d'exploitation

Dans le compte d'exploitation annuel d'une section d'autoroute à péage, les dépenses d'exploitation et d'entretien représentent à peine 20 % environ des charges ; mais ces dépenses connaissent une progression comparable sinon supérieure à celle du niveau général des prix en raison de l'importance des charges salariales.

Un tassement de la progression des recettes

⊗ La croissance du trafic n'a pas été réellement et durablement affectée par la crise pétrolière.

La crise pétrolière s'est traduite en 1974 par une stagnation du trafic sur le réseau routier de rase campagne et une progression de l'ordre de 4 % sur les autoroutes. Ce chiffre recouvre deux évolutions différentes :

- stabilité du trafic des véhicules légers ;
- progression à un rythme élevé du trafic des poids lourds.

En revanche, dès 1975 le trafic a repris un rythme de progression proche de celui observé avant la crise et ceci malgré la hausse du super carburant : au 1^{er} août 1973 le prix était de 1,25 F, en janvier 1974 il était porté à 1,75 F, soit une hausse de 40 %. En août 1979, il a atteint 3,05 F, soit une hausse de 144 % (les prix de détail ayant augmenté durant la même période de 80 % environ).

Le trafic véhicules légers semble donc faiblement élastique au niveau du prix du carburant, sauf peut-être dans le très court terme.

De même, on constate que les transports routiers de marchandises se maintiennent malgré la faible progression de l'indice de la production industrielle. La part de ce trafic empruntant l'autoroute a augmenté, puisque le trafic poids lourds sur autoroutes a continué à progresser fortement, ce qui confirme tant la part prépondérante de la route dans le trafic des marchandises que l'attraction de l'autoroute.

Si la hausse brutale du carburant a été la cause d'un palier dans le trafic véhicules légers en 1974, en revanche, ni les niveaux de prix atteints, ni le climat d'incertitude économique n'ont jusqu'à maintenant affecté d'une manière significative le trafic autoroutier tant poids lourds que véhicules légers. L'évolution du trafic sur autoroutes semble beaucoup plus être fonction de l'ancienneté de la liaison que de la conjoncture. Après une période de démarrage qui peut être plus ou moins longue, il y a un « décollage » du trafic dès que la

liaison est suffisamment longue, puis un ralentissement du rythme de progression.

◦ Par contre, les tarifs de péage ont progressé beaucoup moins vite que les charges.

Un équilibre financier compromis

◦ En ce qui concerne les concessions déjà accordées, la dégradation des comptes d'exploitation prévisionnels pose un problème aux sociétés concessionnaires. Les conséquences en sont plus aiguës pour les sociétés les plus récentes que pour les sociétés plus anciennes qui ont en exploitation un réseau sur lequel le trafic est plus élevé et qui a été construit dans des conditions économiques plus favorables ; cependant, il faut noter que sur ce réseau le taux de péage reste encore inférieur de 20 à 25 % à celui pratiqué sur les nouvelles sections.

En revanche, il convient de ne pas négliger l'avantage que représente l'inflation pour l'emprunteur.

◦ En ce qui concerne les nouvelles concessions, il n'apparaît plus possible de les envisager sans aide de l'Etat. En effet, le « seuil d'équilibre » s'est fortement élevé alors que les nouvelles sections supporteront un trafic modéré puisque l'équipement des grands axes à fort trafic est maintenant réalisé. De plus, il convient de souligner que le « phasage » des investissements devient plus difficile ; en effet les seuils d'encombrement étant d'environ 13 000 véhicules/jour pour une route à 3 voies et 20 000 véhicules/jour pour une route à 2 × 2 voies, la construction d'une autoroute doit être envisagée bien avant qu'elle ne soit susceptible d'atteindre son seuil d'équilibre, ce qui allonge fortement la période de déficit initial.

En contrepartie de l'aide qu'il apporte, l'Etat est amené à rendre plus strictes les conditions de son intervention :

- rémunération de la garantie de l'Etat ;
- indexation du remboursement des avances consenties ;
- participation de l'Etat aux résultats des sociétés au niveau du superdividende ou des recettes d'exploitation ;
- introduction d'une partie fixe dans les mécanismes de révision figurant dans les conventions de concession afin de réduire le jeu de l'indexation ;
- institution du contrôle d'Etat auprès des sociétés privées concessionnaires d'autoroutes (21).

(21) COFIROUTE, décret du 13 avril 1979 ; AREA, décret du 17 mars 1978 ; APEL, décret du 13 avril 1979 ; ACOBA, décret du 23 mars 1978.

Emploi des bénéfices

Péréquation

Il apparaît que l'étude financière d'une section isolée n'a pas grande signification et qu'on ne peut apprécier la situation qu'au niveau de la société puisqu'il y a péréquation entre les sections (malgré la rigidité constatée en matière de tarifs). Il est donc légitime de s'interroger sur les conséquences de l'existence de dix sociétés concessionnaires : le cloisonnement juridique interdit la péréquation des bénéfices et minimise la surface financière.

Un regroupement des concessionnaires privés serait difficile à mettre en œuvre (bien qu'en 1976, des conversations aient eu lieu entre l'AREA et la STMB, conversations qui n'ont pas eu d'issue).

Par contre, depuis 1969, une réorganisation du secteur des cinq sociétés d'économie mixte a été envisagée, soit sous la forme de la fusion d'un certain nombre de sociétés, soit sous la forme d'une structure de regroupement, société nationale des autoroutes ou société holding.

Le problème fondamental reste celui de la représentation respective de la SCET, des collectivités locales et de l'Etat. Les collectivités locales qui se sont généralement bornées, en dépit de leur droit de sociétaires, à faciliter sur le terrain les opérations de construction, font parfois montre de velléités particularistes, notamment à l'occasion de l'extension des concessions. Cependant l'Etat n'a jamais eu de véritables difficultés à leur faire exécuter le programme arrêté. Ainsi, l'ex-société de l'autoroute de la vallée du Rhône devenue société des autoroutes du Sud de la France, réalise actuellement l'autoroute Bordeaux-Poitiers. D'investissement local ou régional (cf. la loi du 18 avril 1955), l'autoroute est devenue un investissement national. La SCET maintient, par l'intermédiaire des services communs, une cohérence et les tendances centrifuges restent limitées. L'Etat dispose à l'heure actuelle de pouvoirs non négligeables et il ne semble pas que son entrée dans le capital des sociétés existantes modifierait sensiblement la situation ; quant à une société nationale, on peut craindre qu'elle n'aboutisse à annihiler le dynamisme et l'émulation introduits dans ce secteur au début des années 1970.

Du point de vue de la trésorerie, les sociétés se consentent des avances entre elles, ce qui ne présente que l'inconvénient d'alourdir les charges de la société déficitaire. Mais sur le plan du financement à long terme, il est indéniable que l'existence de cinq sociétés entraîne des rigidités puisque, pour concéder une section non équilibrée, il convient de rechercher une société qui a une structure financière lui permettant de supporter cette charge (temporaire ou parfois définitive).

Réinvestissement

Les concessionnaires privés disposent d'une liberté totale dans l'emploi de leurs bénéfices ; la seule limitation concerne l'amortissement du capital qui

ne peut avoir pour effet que le montant du capital non amorti et des comptes bloqués soit inférieur à celui des avances de l'Etat.

Par contre, l'emploi des bénéfices des sociétés d'économie mixte est très sévèrement réglementé ; en tout état de cause il leur est interdit de distribuer un dividende supérieur à 7 % du capital libéré non amorti. Le reliquat de leurs bénéfices doit être affecté à « une réserve qu'elle emploiera avec l'accord du ministre chargé de l'Equipement pour financer des investissements présentant un caractère d'intérêt général, notamment dans le domaine des transports » (art. 23).

Ces dispositions correspondent à la règle non écrite suivant laquelle, s'il n'est pas interdit aux sociétés d'économie mixte de faire des bénéfices, il n'est pas envisageable d'en distribuer ; d'ailleurs, les actionnaires des sociétés d'économie mixte ayant investi un capital minime, leur rémunération est strictement limitée.

Cette conception appelle deux observations :

— si elle convient à la plupart des sociétés d'économie mixte, elle apparaît beaucoup moins justifiée pour l'ESCOTA dont le capital de 15 MF n'est pas symbolique ;

— elle aboutit à figer la situation actuelle en interdisant toute évolution des sociétés d'économie mixte vers une association de capitaux publics et de capitaux privés ; ces sociétés ne seront jamais de véritables sociétés d'économie mixte (22).

(22) Il en est de même pour le rachat : l'Etat est seulement tenu de rembourser le capital social non amorti.

Au contraire, les sociétés privées percevraient une indemnisation comportant :

— une indemnité de reprise égale aux dépenses engagées au cours des quinze années précédentes diminuées du 15^e de la valeur de chaque ouvrage par année écoulée depuis son achèvement ;

— des annuités représentatives de la privation de bénéfices, annuités indexées sur le TP 34. Cette clause est très favorable et un correctif est prévu si la société se trouvait dans « une situation plus avantageuse que celle où elle se serait trouvée en l'absence du rachat de la concession ». Mais il est possible de s'interroger sur la possibilité d'appliquer une telle disposition.