

# HISTOIRE DE LA CONCESSION AUTOROUTIERE EN FRANCE

## STRUCTURE FINANCIERE

BRUNO GEORGE

MISSION DES TRAVAUX HISTORIQUES, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

**A**vec 7 300 kilomètres de voies rapides, la France s'est dotée en moins de 35 ans d'un important réseau qui nous classe en seconde position, par sa longueur, derrière l'ancienne RFA (10 576 km). Néanmoins, un certain nombre de disparités se cachent derrière ce chiffre qui, à terme, peuvent devenir de véritables handicaps pour l'insertion de l'économie nationale au sein de l'Europe de 1993. En effet, au regard de l'Europe des Transports<sup>1</sup>, le réseau français, rapporté à la population (132 km par million d'habitants), n'est qu'en 7<sup>e</sup> position, et sa densité (13 km/1 000 km<sup>2</sup>) le place au 9<sup>e</sup> rang.

Face à ce constat, les pouvoirs publics ont mis en œuvre une politique autoroutière sans précédent afin de combler ce retard dans un délai d'environ quinze ans. Ainsi, à l'horizon des années 2010, le réseau de voies rapides comptera 12 120 kilomètres. Cette dynamique repose sur des bases qui, quoiqu'apparemment ambigus, n'en sont pas moins solidement structurées. Le système autoroutier français est en fait très pragmatique et cohérent tant dans sa composition que dans son fonctionnement, car il comprend deux interlocuteurs principaux : les sociétés concessionnaires et l'Etat. Dans son Rapport au Président de la République sur *"Le développement du réseau autoroutier"*<sup>2</sup> (1990), la Cour des Comptes fait état de cette particularité née d'une expérience longue de vingt-cinq ans. Le système autoroutier français s'est forgé en

211

1 Communauté économique européenne, Suisse, Autriche et Yougoslavie.

2 Journal officiel, Rapport au Président de la République, Cour des Comptes, année 1990 - n° 49.

fonction des aléas de l'Histoire et de l'évolution de la conjoncture économique du pays.

Déjà en 1986, la Cour des Comptes *“avait constaté qu'après un choix initial en faveur des sociétés d'économie mixte, puis une politique de concession à des sociétés privées qui avait échoué, la puissance publique était revenue vers la formule de l'économie mixte. Compromis entre un régime de concession de service public, fondé sur l'autonomie de gestion des sociétés, et des interventions directes des administrations, ce système, où les responsabilités étaient multiples, se caractérisait par une politique contraignante de fixation des péages, une attribution de plus en plus autoritaire des sections nouvelles, des procédures lourdes pour la conduite des investissements...”*<sup>3</sup>

Cette histoire résulte d'une évolution constante marquée par quatre périodes significatives dont nous allons retracer succinctement les grandes lignes.

#### *Evolution et réformes de la concession*

A l'origine, l'article 4 de la Loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes confère à l'Etat la possibilité de *“décider que la construction et l'exploitation d'une autoroute seront concédées (...) à une collectivité publique, à un groupement de collectivités publiques, à une Chambre de commerce ou à une société d'économie mixte dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires”*.<sup>4</sup>

Le principe du péage est retenu et se trouve réaffirmé, en 1963, lors de la création de la Caisse nationale des autoroutes, établissement public chargé d'émettre les emprunts nécessaires aux SEM<sup>5</sup>.

La maîtrise d'œuvre de la construction des autoroutes est détenue par les services de l'Etat et non par les sociétés concessionnaires.

#### *L'ère des réformes*

Cependant, face aux difficultés rencontrées par l'Etat pour financer le développement du réseau autoroutier, les pouvoirs publics décident de libéraliser le système et d'en diversifier les modes de financement.

**La réforme de 1970 :** le 12 mai 1970, un décret modifie le statut des autoroutes afin de permettre l'octroi de concessions à des sociétés privées et leur assurer la garantie des emprunts contractés à cet effet. Parallèlement, les pouvoirs publics prennent des mesures destinées à alléger leur tutelle sur les sociétés

<sup>3</sup> Journal officiel, Rapport au Président de la République, Cour des Comptes, année 1986, p. 221.

<sup>4</sup> Journal officiel du 20 avril 1955, Paris, 1955, pp. 4023-4024.

<sup>5</sup> SEM ou SEMCA : société d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes.

d'économie mixte pour qu'elles puissent agir comparablement aux groupes privés. Aussi, les SEM acquièrent-elles une plus large autonomie en matière de maîtrise d'œuvre des travaux grâce à la création de Scetauroute. Plus jeunes et par conséquent plus vulnérables, les sociétés privées voient leur équilibre financier gravement altéré par les deux chocs pétroliers qui eurent pour répercussions un quadruplement des coûts de construction et un doublement des taux d'emprunt. Cette tendance fut encore aggravée par le fait que les péages n'eurent pas une évolution comparable ainsi que par une baisse générale des recettes liées à la diminution de la fréquentation. En situation de faillite au début des années 80, les sociétés privées sollicitent l'aide de l'Etat qui renforce alors son intervention.

**La réforme de 1982** : dans ce contexte, les pouvoirs publics demandent à l'Ingénieur général des Ponts et Chaussées, Monsieur G. Dreyfus, d'établir un rapport<sup>6</sup> dressant la situation du système autoroutier français et proposant un certain nombre de modernisations. Quoique les solutions émises n'aient pas été retenues, le rapport Dreyfus a conduit le gouvernement à mettre en œuvre une importante réforme de la concession autoroutière, autour de trois axes principaux :

- la maîtrise publique des sociétés privées en difficulté, grâce à leur "rachat" par la Caisse des dépôts et consignations, à la demande de l'Etat, et leur transformation en sociétés d'économie mixte ;
- la solidarité financière au niveau national entre les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), grâce à la péréquation et la création d'un établissement public, Autoroutes de France (A.D.F.), chargé de sa mise en œuvre et de compenser le déficit global du système autoroutier au moyen d'emprunts ;
- l'unification du tarif des péages, seulement majorable sur certains parcours implantés dans des sites ou des reliefs difficiles.

**La "réforme" de 1987** : malgré l'efficacité de la nouvelle structure, le rythme des réalisations ralentit considérablement dans la première moitié des années 80. Face aux enjeux économiques nationaux et internationaux, l'Etat décide la relance de sa politique autoroutière. Cependant, un double impératif accompagne cette volonté : la recherche de nouveaux modes de financements débudgétisés ; l'octroi d'une plus grande autonomie aux SEMCA. A la suite du Comité interministériel d'Aménagement du territoire (13 avril 1987), un nouveau schéma directeur est adopté et accompagné de mesures visant à renforcer l'assise financière des SEM, tout en accroissant leur "responsabilisation financière".

<sup>6</sup> La situation actuelle et le devenir des autoroutes françaises, Journal officiel, Paris, février 1982.

C'est ainsi que le capital social des sociétés concessionnaires est renforcé et recomposé par l'entrée d'A.D.F. dans les proportions suivantes :

- Autoroutes de France 34 %
- Caisse des dépôts et consignations 17 %
- Intérêts locaux<sup>7</sup> 49 %

En contre partie, les avances accordées par l'Etat sont transférées à A.D.F. et leur principe, supprimé. Enfin, nombre des emprunts émis depuis lors ne bénéficient plus de la garantie de l'Etat, même lorsque ceux-ci sont effectués sur les marchés étrangers. L'évolution de la concession autoroutière, ses aménagements ou modifications successives a toujours eu pour ambition d'élargir les capacités financières des sociétés concessionnaires, tout en maintenant la tutelle de l'Etat, garant du bon fonctionnement du service public autoroutier. Depuis bientôt trente-sept ans, pris entre les contraintes imposées par la recherche de son équilibre financier et le service public, le système autoroutier national tente de répondre à cette question fondamentale : les notions de rentabilité et de service public sont-elles antinomiques ?

#### *Particularités de la concession*

214

Les contraintes de la concession sont-elles pénalisantes, voire dangereuses, pour l'équilibre financier des sociétés concessionnaires ?

#### *La notion de rentabilité ...*

Ainsi, dans son Rapport au Président de la République, la Cour des Comptes fait état de son inquiétude et souligne que *“la réalisation de leur programme a parallèlement entraîné un alourdissement de l'endettement total des sociétés concessionnaires qui représentait 67,1 milliards à la fin de 1988 ; leurs charges financières s'élevaient la même année à 5 milliards, soit 45 % des recettes de péage. Les pouvoirs publics ont néanmoins décidé de porter le réseau concédé à 8 850 kilomètres. Mais l'ampleur des investissements et, par conséquent, de l'endettement supplémentaire à prévoir sur les dix prochaines années est telle que la Cour met en garde contre le lancement d'un tel programme dans le cadre juridique et financier actuel de gestion des autoroutes. Les risques d'une structure reposant sur des sociétés qui ne jouissent pas d'une réelle autonomie apparaissent d'autant plus graves que la construction et l'exploitation des autoroutes sont un phénomène économique et financier important : en 1988, le système autoroutier supportait des dépenses d'exploitation proches de 10 milliards de francs, il avait réalisé des investis-*

7 Régions, départements, communes, chambres de commerce et d'agriculture, Caisses d'épargne locales..., pour ne citer que les plus représentatifs.

sements pour un montant cumulé de 64 milliards (valeur 1988) et il est confronté dans les dix prochaines années à la perspective d'investissements programmés pour 81 milliards de francs.<sup>8</sup>

L'ampleur des sommes engagées s'explique aisément par le coût d'une infrastructure lourde comme le sont les autoroutes : variant de 20 à 25 millions de francs (valeur 1991) selon le schéma idéal d'une réalisation en plaine et en rase campagne, le kilomètre d'autoroute peut dépasser la centaine de millions de francs en zone accidentée et voir son coût se situer bien au-delà en zone urbaine. A ces considérations pécuniaires s'en ajoutent d'autres liées au caractère spécifique des ouvrages conçus afin d'assurer un service public et dont, par conséquent, la durée de vie est très longue. Aussi, pour la conception et pour la construction, il en résulte une multitude de normes que doit impérativement respecter le concessionnaire. A ce niveau, peu d'économies d'échelle sont envisageables pour les SEMCA dont l'initiative est, par nature, limitée. Les investissements autoroutiers restent extrêmement concentrés dans le temps puisque la durée moyenne de construction d'une autoroute est de trois à quatre ans. Mais cette particularité essentielle a pour corollaire l'existence d'un délai, inévitable et long, entre l'engagement des dépenses et les recettes attendues. L'investissement initial se traduit par des charges financières qui atteignent leur niveau maximum précisément lorsque les recettes sont à leur seuil minimal. Il s'ensuit un important déficit d'exploitation dans les premières années de mise en service et, sur le long terme, un endettement considérable auquel doivent faire face les sociétés concessionnaires (*tableau 1, p. 224*). Pour pallier les difficultés de trésorerie des concessionnaires, des dispositions ont été progressivement adoptées : durée de la concession et des emprunts, amortissements différés, fiscalité adaptée, péréquation, etc. Tous ces paramètres expliquent combien peut être délicat à définir le concept de rentabilité autoroutière. Celle-ci recouvre une notion globale dont les éléments constitutifs sont rentabilité financière, d'une part, et rentabilité économique, d'autre part.

215

**La rentabilité financière** dépend d'une multitude de facteurs, macro ou micro-économiques puis spécifiques à la concession et au comportement des usagers. Par définition, les facteurs macro-économiques échappent à tout contrôle des sociétés concessionnaires et ne peuvent par conséquent pas faire l'objet de mesures financières adaptées si ce n'est la constitution de D.A.P. (dotation aux amortissements et provisions) destinées à en prévenir les risques. Une récente étude consacrée au système de péage sur les autoroutes françaises<sup>9</sup> les répertorie et en dresse la liste suivante :

- l'inflation, qui a *priori* est favorable à la réduction de l'endettement des socié-

<sup>8</sup> *Journal officiel, Rapport au Président de la République, op.cité, p. 223.*

<sup>9</sup> G. Morancay, *Le système de péage sur les autoroutes françaises, Paris, août 1988, p. 5.*

tés, a peu joué ces dernières années ;

- les taux d'intérêt des emprunts pratiqués pendant la période de construction ;
- les caractéristiques de durée et de différé d'amortissement de ces emprunts ;
- les taux de change qui s'appliquent en cas d'emprunt émis à l'étranger.

Les facteurs micro-économiques sont constitués par :

- le coût de construction définitif de l'ouvrage ;
- le niveau du trafic lors de la mise en service ;
- l'évolution du taux annuel du trafic en cours d'exploitation ;
- l'évolution du tarif de péage durant l'exploitation ;
- l'évolution des coûts annuels d'exploitation de l'ouvrage, hors charges financières. Si coûts de construction et évolution des coûts d'exploitation sont bien maîtrisés aujourd'hui, les données tenant au trafic et au tarif de péage restent difficilement prévisibles malgré les études et les tests de sensibilité effectués par les sociétés concessionnaires. Or, la structure des ressources autoroutières fait que l'équilibre financier de la concession est intimement dépendant du devenir de ces deux derniers paramètres. En effet, les recettes perçues par les sociétés sont constituées à 96 % des péages, les 4 % restants provenant des sous-concessions. Les tarifs de péage et leur évolution sont le fruit de discussions entre les sociétés d'autoroutes et les pouvoirs publics. Cependant, l'Etat arrête seul la politique à suivre selon des impératifs qui ne sont pas uniquement financiers, ce qui s'est traduit, entre le début des années 80 et juillet 1991, par une diminution de 25 à 30 %, en francs constants, selon les estimations régulièrement établies. Cette baisse des tarifs a été en partie compensée par l'augmentation de la fréquentation. Au cours des quinze dernières années, l'évolution du trafic a connu une progression moyenne constante, et ce, malgré une période de ralentissement. De 1975 à 1978, l'accroissement annuel de la fréquentation a été supérieur à 16 % ; de 1979 à 1982, il est retombé à 8 % pour atteindre 4,6 % de 1983 à 1985. De 1985 à 1990, une reprise très nette a été enregistrée avec un accroissement moyen d'environ 10 %. Les recettes de péage ont suivi ces grandes tendances et passent de 7,6 Mds (valeur 1989) de francs en 1985 à 15,3 Mds en 1989, soit une hausse de 101 %. L'évolution actuelle du trafic qui se confirme en 1991, malgré un fléchissement ponctuel de la fréquentation, contribue indéniablement à favoriser la rentabilité financière des autoroutes. Si le long terme est l'une des caractéristiques de la rentabilité financière autoroutière, la progressivité des recettes en est une autre tout aussi importante. Ce dernier aspect est étroitement lié à la structure même du réseau autoroutier national. Voie coûteuse, l'autoroute connaît un accroissement de sa fréquentation au fur et à mesure que se constitue un véritable maillage, chaque section ou chaque autoroute nouvelle reportant une partie de son trafic sur les autoroutes voisines, et inversement. Voie alternative, l'autoroute n'est

pas une infrastructure captive : elle double les routes nationales, offrant le choix aux usagers entre deux types de service. Bien évidemment, le trafic supporté par une route nationale ne se reporte jamais dans sa totalité sur l'autoroute parallèle. La rentabilité financière d'une autoroute n'est pas suffisante en elle-même et se montre intrinsèquement inférieure à la rentabilité économique.

**La rentabilité économique**, plus ambitieuse, reste un concept global et approximatif qu'il est difficile, parfois impossible, de chiffrer avec exactitude. Néanmoins, elle est indéniable et associe des données subjectives à des éléments purement économiques. La construction d'une autoroute représente un chantier de grande envergure, créateur d'emplois temporaires dans des proportions non négligeables, puisqu'un kilomètre de chantier mobilise 20 personnes. De plus, si la dévolution des travaux revient dans une très large proportion aux "majors" des T.P. (70 %), elle concerne également de nombreuses PME locales. Mais, c'est effectivement sur le long terme que l'autoroute apporte des changements radicaux. Même si ceux-ci sont difficilement mesurables, l'expérience tend cependant à prouver que le comportement tant des usagers que des agents économiques s'en trouve profondément modifié. Lors de sa mise en exploitation, l'autoroute devient créatrice d'emplois permanents : entre les gares de péage, les centres techniques d'entretien, les aires "agrémentées" de stations-service, de restaurants, voire d'hôtels, un kilomètre d'autoroute génère de trois à cinq emplois.

De manière plus générale, elle permet la création d'emplois diversifiés, favorisant l'implantation d'activités nouvelles ; elle participe au désenclavement des régions traversées et au développement touristique... Parallèlement à ces répercussions immédiates, l'autoroute a une rentabilité économique-sociale sous-jacente puisqu'elle contribue, notamment, à l'amélioration de la sécurité<sup>10</sup>, ce qui allège les coûts - financier et social - liés aux accidents ; elle accompagne l'évolution du monde industriel, etc.

Elle autorise, par exemple, la mise en place d'une politique de flux tendus et de "zéro stock", favorisant la recherche d'économies d'échelle et de réduction des coûts de nombre d'entreprises. Ainsi, en 1990, plus de 70 % des échanges de marchandises se sont effectués par la route, dont 40 % par autoroute. Les autoroutes et les voies assimilables sont à ce titre un véritable atout pour le développement de l'économie nationale. Jouant sur la complémentarité, la combinaison "autoroute-route", et de plus en plus, "autoroute-route-rail", est de fait devenue l'instrument de transport privilégié des entreprises ; disparition des ruptures de charges, déplacements et livraisons de site à site, gain de

10 Le réseau autoroutier est en effet quatre fois plus sûr que le réseau des routes nationales et départementales : en 1989, cela représentait 2 360 accidents, 358 tués, soit une victime pour 100 millions de kilomètres parcourus. D'autre part, la sécurité sur autoroute s'améliore régulièrement puisque de 3,5 tués par millions de kilomètres parcourus en 1972, on est passé à 1,66 en 1980 et 0,95 en 1989.

temps, facilité d'utilisation en sont les points forts. Enfin, pendant toute la durée de la concession, les sociétés exploitantes acquittent la taxe professionnelle au titre de l'emprise autoroutière et de ses annexes, sont assujetties à l'impôt sur les sociétés et redevables de la TVA, bien qu'elles ne puissent pas la récupérer. Classiquement, les milieux financiers estiment que le ratio "endettement sur marge brute d'autofinancement avant impôts" (M.B.A.) est significatif de la santé financière d'une entreprise et donc de sa rentabilité. Au 1<sup>er</sup> janvier 1991, l'endettement total du système autoroutier atteignait 70 Mds de francs, représentant quelque 5 Mds de frais financiers. Rapporté à la M.B.A., cet endettement laisse apparaître que 13 ans sont nécessaires pour atteindre le seuil de rentabilité, ce qui, eu égard à la durée totale de la concession, la durée de vie technique des autoroutes et la progressivité des recettes, constitue un indice des plus satisfaisants. Conscient de ces éléments et à la recherche permanente de ressources financières nouvelles, l'Etat a lancé en 1987 un ambitieux programme entièrement réalisable à partir de fonds débudgétisés. C'est en effet la péréquation des excédents dégagés à partir des autoroutes les plus anciennes qui permet et doit permettre le financement des réalisations nouvelles. Evalué à un investissement total de 135 Mds de francs (valeur 1990), ce programme réclame annuellement 6 à 7 Mds dans les vingt ans à venir, ce qui correspond à une demande minimale face aux possibilités tant du marché national que des marchés internationaux. Les simulations financières montrent que toutes les sociétés retrouveront leur équilibre de trésorerie aux environs de l'an 2000 et que les sociétés d'économie mixte dégageront des bénéfices imposables entre 1997 et 2088, selon les sociétés. La seule restriction actuellement rencontrée est d'ordre politique, le ministère des Finances voulant éviter une ponction trop importante sur l'épargne nationale. La rentabilité autoroutière est donc aujourd'hui chose admise et reconnue, et ce, malgré le cadre imposé par les contraintes nées du service public autoroutier.

218

*... est-elle contradictoire avec la notion de service public ?*

Historiquement, la mission confiée aux sociétés concessionnaires dépasse le simple niveau de la construction et de l'exploitation d'une voie rapide. Elle vise en effet à l'édification, en un laps de temps donné, d'un réseau homogène destiné à désenclaver certaines régions, à assurer une circulation plus intense des voyageurs et des marchandises, à permettre le rattachement et l'insertion du système français au sein du réseau autoroutier européen. Il y a là, incontestablement, une véritable mission de service public transcendant l'intérêt privé ou commercial. C'est pourquoi les pouvoirs publics veillent à ce que la concession autoroutière maintienne dans sa globalité l'idée de service public et

ses principales caractéristiques : continuité et égalité des usagers. De ces deux principes, naissent un certain nombre de contraintes. La première réside dans le fait que l'autoroute n'est à aucun moment la propriété de la société concessionnaire. En vertu de la loi de 1955 modifiée, celle-ci est uniquement propriétaire d'un droit de construire, d'exploiter et d'entretenir l'autoroute, ce qui se traduit, pour l'usager, par la perception d'un péage, seule rémunération autorisée. La seconde tient à la durée de l'entreprise. Généralement de 35 ans, elle ne dépend pas des résultats d'exploitation et de la santé financière de la société concessionnaire, mais de la durée de la concession elle-même. A son terme, la société d'autoroutes est normalement appelée à disparaître sauf modification des lois régissant le système autoroutier dans son ensemble ou mise en place d'une concession d'exploitation de service public. Dans la pratique, l'administration proroge la durée de la concession initiale chaque fois que la société reçoit une extension de son réseau, le terme de la concession devenant celui imparti à la section nouvelle. Autre singularité : contrairement à de multiples entreprises, les sociétés d'autoroutes ne sont pas libres de leurs investissements. En effet, elles ne peuvent en choisir ni la nature, ni la forme, ni même le volume ; elles "ne font qu'accepter ou refuser" la concession des sections qui leur sont proposées et se voient autoriser une certaine capacité annuelle d'investissements par le Fonds de Développement économique et social (FDES). Au nom du principe d'égalité des usagers devant le service public, les sociétés concessionnaires n'ont pas la possibilité de mettre en œuvre une stricte politique commerciale, notamment en matière d'avantages financiers offerts tels que remises, ristournes, etc... Enfin, la société n'est pas non plus libre de déterminer le montant des péages. Cette particularité résulte, d'une part, de la concession elle-même et plus précisément du titre IV du cahier des charges qui définit des tarifs plafond, d'autre part, de l'assimilation du péage à une taxe et non à un prix pour prestation rendue. Les pouvoirs publics réglementent de manière drastique l'évolution des tarifs autoroutiers afin d'éviter toute dérive monétaire, ce qui constitue un handicap pour la société concessionnaire dont les prix ne sont pas indexés sur l'évolution réelle du coût de la vie. Les contraintes de la concession ne touchent pas les seules sociétés autoroutières, mais également l'autorité de tutelle à laquelle elles sont étroitement liées. Ainsi, l'Etat a, par le passé, assumé une partie du risque financier des sociétés concessionnaires et continue, aujourd'hui encore, d'en supporter certains aspects, même si nous assistons depuis le milieu des années 80 à un désengagement certain. A ces obligations directement remplies par l'Etat, s'ajoutent d'autres émanant du service public et de sa continuité. Toute possibilité de faillite du système autoroutier est en principe écartée par la responsabilité qui incombe alors à l'autorité de tutelle : en cas de cessation des activités de

l'une des sociétés, l'Etat prononce la déchéance de la concession et en assume tout ou partie des obligations. C'est ainsi qu'au début des années 80, l'Etat, grâce à la Caisse des dépôts, a pu et a dû "racheter" les concessions privées alors confrontées à de graves difficultés financières. Acte fondateur de droits et obligations, la concession requiert un certain formalisme tant dans sa définition que dans sa configuration. Aussi les pouvoirs publics ont-ils adopté une convention et un cahier des charges type. Documents complémentaires, convention de concession et cahier des charges forment un ensemble exhaustif sur lequel repose la concession, référence permanente pour l'autorité de tutelle comme pour la société concessionnaire. Sur cet édifice forgé de manière très pragmatique, repose la structure du système autoroutier.

#### *L'organisation du système autoroutier*

Aujourd'hui, l'articulation du système autoroutier reflète l'équilibre mis en place entre régulation et contrôle de la puissance publique, d'une part, et autonomie et participation des sociétés concessionnaires, d'autre part.

220

#### **L'Etat**

Chargé de la politique générale de développement du pays, l'Etat définit les grands axes de sa stratégie de transport et arrête le Schéma directeur routier national au sein duquel figure le Schéma directeur des autoroutes. Autorité concédante, il fixe les conditions techniques et financières de chaque concession — y compris le niveau des tarifs pratiqués —, puis en assure le contrôle, grâce aux ministères de l'Équipement et des Finances. En effet, l'Etat demeurant propriétaire de l'ouvrage et de ses emprises, il conserve les responsabilités liées à la mise en œuvre de sa politique. La majorité des autoroutes actuellement en service sont concédées selon ce schéma, l'Etat assurant la construction et la gestion de la plupart des voies rapides urbaines.

#### **Les sociétés concessionnaires**

Dix sociétés concessionnaires ont en charge la construction ainsi que l'exploitation des autoroutes de liaison, et, depuis peu, de certaines sections urbaines (A-14 : La Défense-Orgeval, A-88 : Orgeval-Cergy-Pontoise). Le secteur "public", 84 % du réseau concédé, se compose de sept sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, de taille et d'importance diverses (ACOBA, AREA, ASF, ESCOTA, SANEF, SAPN, SAPRR)<sup>11</sup>.

11 AcoBa : Société de l'autoroute de la Côte basque ; AREA : Société des autoroutes Rhône-Alpes ; ASF : Société des autoroutes du Sud de la France ; Escota : Société de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur ; SANEF : Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France ; SAPN : Société de l'autoroute Paris-Normandie ; SAPRR : Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône.

Le secteur “privé”, 14 % du réseau concédé, est constitué de la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute) dont l’actionnariat comprend des banques et des entreprises de travaux publics. Depuis 1990, une seconde société a vu le jour, Villexpress, afin de réaliser en région parisienne la construction d’une autoroute urbaine à péage : l’A-88, entre Orgeval et Pontoise. Enfin, la Société du Tunnel routier sous le Mont-Blanc, société d’économie mixte nationale, représente un dernier secteur bien particulier. Etant responsable de la gestion d’un ouvrage international, le capital de la STMB se répartit entre l’Etat français, majoritaire, et des collectivités suisses (le canton et la ville de Genève) et non pas italiennes comme pourrait le laisser supposer l’implantation géographique de l’ouvrage concédé. Souvent considérées comme des “émanations directes” mais néanmoins discrètes de la puissance publique, les SEMCA associent au sein de leur conseil d’administration l’Etat, des institutions publiques, ainsi que divers organismes défenseurs d’intérêts locaux. Généralement leur capital est faible (*tableau 2. p. 225*), pour ne pas dire symbolique, eu égard aux sommes dont elles ont la responsabilité et se répartit, pour six d’entre elles, entre des organismes garants des intérêts publics (la Caisse des dépôts et Autoroutes de France) d’une part, et des intérêts locaux<sup>12</sup> d’autre part.

221

Acoba présente une structure différente qui la place cependant sous la tutelle des pouvoirs publics puisqu’elle est une filiale à part entière de la société des Autoroutes du Sud de la France. La mission de service public dont les sociétés concessionnaires ont la charge et les règles de transparence qui en découlent, les amènent à fonctionner en étroite liaison avec l’autorité concédante, l’Etat, qui, en contrepartie, peut leur allouer des aides financières, sous forme d’avances remboursables, tant pour améliorer l’équilibre financier en début de concession que pour pallier des difficultés de trésorerie. Possédant chacune leur personnalité propre, les sociétés concessionnaires ont une aire d’influence géographique relativement cohérente née de leur histoire, qui associe les diverses régions et collectivités traversées<sup>13</sup>.

Si Etat et sociétés concessionnaires constituent les pièces maîtresses du mécanisme autoroutier, ils n’en sont pas les seuls éléments et font appel à diverses institutions ou partenaires afin de délimiter leurs champs d’action respectifs, d’en assumer les contraintes et d’établir un équilibre dynamique, destiné à améliorer sans cesse le service public autoroutier. Parallèlement à cette “structure décentralisée”, l’ensemble des sociétés concessionnaires ont mis en place, en

<sup>12</sup> Régions, départements, communes, chambres de commerce et d’agriculture, Caisses d’épargne locales..., pour ne citer que les plus représentatifs.

<sup>13</sup> La société de l’Autoroute Paris-Lyon (SAPL) est ainsi devenue la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) ; la société de l’Autoroute de la Vallée du Rhône (SAVR) a grandi au point de devenir la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) ; la société de l’Autoroute Paris-Normandie (SAPN), société d’une région, s’est récemment vu octroyer la concession de l’A-29 entre Le Havre et Amiens, prolongement “naturel” de son réseau.

1976, une association représentative, l'Association des sociétés françaises d'auto-  
routes (A.S.F.A.). En 1982, les sociétés d'économie mixte se sont dotées d'une struc-  
ture comparable : l'Union des sociétés d'autoroutes à péage (U.S.A.P.). Organismes  
de coordination, l'A.S.F.A. et l'U.S.A.P. sont les interlocuteurs privilégiés des pou-  
voirs publics, afin de faire valoir le point de vue des sociétés concessionnaires, en  
matière de définition de la politique autoroutière de l'Etat. De même, elles s'avè-  
rent être également les porte-paroles communs auprès des acteurs politiques, des  
agents économiques internationaux, nationaux et locaux, tout comme de l'ensem-  
ble des usagers de la route et des autoroutes. Afin de répondre de manière uni-  
forme aux besoins rencontrés et d'assurer une cohérence d'action en matière de  
construction, de gestion, mais aussi d'intervention sur les marchés financiers, les  
SEMCA, en collaboration avec la Caisse des dépôts et son groupe, se sont adjoint  
deux filiales techniques communes (Scetauroute et Transroute-International) et béné-  
ficiant de l'assistance de deux établissements publics à vocation financière (la Caisse  
nationale des autoroutes et Autoroutes de France), gérés quotidiennement par la  
Caisse des dépôts. Ces deux derniers organismes sont précisément au cœur des méca-  
nismes financiers de la concession autoroutière.

222

### La Caisse nationale des autoroutes

La Caisse nationale des autoroutes (C.N.A.), établissement public à caractère admi-  
nistratif doté de l'autonomie financière, fut créée en 1963<sup>14</sup> à l'initiative des res-  
ponsables de la Caisse des dépôts. Ils ont en effet très vite perçu les avantages liés  
à la diversification des ressources financières et ont, par ailleurs, estimé que l'Éta-  
blissement ne pouvait intervenir aussi massivement, au moyen de prêts directs, sur  
l'ensemble du réseau que lors de la création de l'ESCOTA<sup>15</sup>. Aussi, proposèrent-ils  
la création d'un établissement public géré par la CDC, ayant pour mission de

<sup>14</sup> Décret n° 63-585 du 20 juin 1963 modifié en novembre 1968 et juillet 1986.

<sup>15</sup> Historiquement, la Caisse des dépôts et consignations a été le véritable élément moteur du système autoroutier français. C'est en effet sous l'impulsion de Messieurs Blocb-Lainé et, plus encore, Leroy qui est née, en 1956, la première S.E.M. concessionnaire d'auto-  
routes afin de relier Fréjus à Villeneuve-Loubet, dans la proche banlieue niçoise, réalisant ainsi le premier tronçon de ce qui deviendra  
l'Autoute de l'Estérel-Côte-d'Azur.

Les "pères fondateurs" avaient adopté une démarche alors tout à fait originale dont s'inspirera, quelques quinze ans plus tard, le  
Ministre de l'Équipement lors de la mise en place de la concession privée. En effet, dès 1956, ils avaient imaginé de faire appel à  
certaines sources de financement privées, notamment aux compagnies d'assurance qui avaient tout à gagner de l'amélioration géné-  
rale et de la modernisation du réseau routier national.

Grâce au décret offrant aux collectivités locales la possibilité d'intervenir dans les sociétés d'économie mixte, l'idée fut arrêtée de créer  
une S.E.M. au capital de laquelle siègeraient la Caisse des dépôts et consignations, la ville de Nice, le département des Alpes-Maritimes,  
les Chambres de Commerce ainsi que le département du Var.

La C.D.C. fournit alors les fonds nécessaires sous forme de prêts, généralement à 30 ans.

Ce principe fut ensuite étendu aux quatre autres sociétés au fur et à mesure de leur apparition, entre 1957 et 1963.

Depuis, même si ses interventions directes ne sont plus aussi marquées, la C.D.C. joue toujours un rôle majeur en matière d'autorou-  
tes, grâce à ses filiales techniques et "financières" ainsi que par l'intermédiaire des établissements publics dont elle a en charge la gestion.  
La Caisse des dépôts occupe une place privilégiée car principal actionnaire commun à toutes les S.E.M. autoroutières. Elle est aujourd'hui  
présente, à hauteur de 17 %, dans les S.E.M. originelles que sont l'A.S.F., ESCOTA, la S.A.N.E.F. et la S.A.P.R.R. Elle siège également  
au sein du conseil d'administration de la S.T.M.B. (5,59 %) et a participé activement au "rachat" des sociétés privées au début des  
années 80. Sa part dans l'ACOBA s'élève à 33,63 % et à 25 % dans l'AREA.

A ce rôle traditionnel et classique d'actionnaire, la Caisse des dépôts ajoute celui de partenaire technique et financier.

La Société centrale d'équipement du territoire (SCET), filiale de la Compagnie holding Caisse des dépôts-développement, C3D, assiste  
les S.E.M. pour la gestion administrative et financière courante.

La SCET, en association avec les S.E.M. concessionnaires a créé la Scetauroute, bureau d'études commun.

Enfin, la Caisse des dépôts assure la gestion quotidienne des établissements publics Caisse nationale des autoroutes et Autoroutes de France.

recueillir, pour le compte des S.E.M., les ressources nécessaires à l'extension de leur réseau.

La C.N.A. émet les emprunts à long ou moyen terme réclamés par le financement de la construction. Longtemps, elle n'a agi que sur le marché domestique et s'est progressivement tournée vers les marchés étrangers où elle jouit d'une excellente réputation, notamment pour ses emprunts non garantis (triple A). Depuis sa création, la C.N.A. a émis 45 emprunts obligataires sur le marché intérieur, 8 emprunts auprès d'établissements étrangers, ainsi que 82 emprunts en devises. Au 31 décembre 1990, son endettement total atteint 55,5 milliards de francs. dont environ un tiers (17,5 MdF) en dix devises différentes. En 1990, les divers emprunts émis ont représenté 87 % des fonds consacrés par les S.E.M. à la construction d'autoroutes. Les S.E.M. "empruntent" en effet auprès de la C.N.A. une part importante des ressources nécessaires au développement de leur réseau (*tableau 3, p. 225*). Les conditions financières sont les mêmes que celles obtenues par la C.N.A. sur les différents marchés en termes d'échéances, de durée et de taux. Jouant la transparence vis-à-vis des S.E.M., la Caisse nationale des autoroutes apparaît *de facto* comme l'interlocuteur unique des divers bailleurs de fonds nationaux et internationaux, au nom de ces mêmes S.E.M.

### Autoroutes de France

Autoroutes de France, établissement public instauré par la loi de Finances rectificative de décembre 1982<sup>16</sup>, a pour mission principale d'assurer la péréquation financière entre les différentes sociétés d'économie mixte : les sociétés ayant une trésorerie excédentaire remboursent par anticipation à A.D.F. qui "prête" alors aux SEM déficitaires.

En outre, A.D.F. est mandatée pour se procurer les ressources supplémentaires destinées à rétablir l'équilibre financier des SEMCA lorsque l'ensemble du secteur autoroutier est déficitaire et que les ressources issues de la péréquation s'avèrent insuffisantes. La même loi de Finances prévoit également des dispositions complémentaires pour le bon fonctionnement de ce mécanisme : l'ensemble des avances consenties par l'Etat aux S.E.M. concessionnaires est transféré à A.D.F. ; l'établissement a, à son tour, la possibilité de consentir des avances à ces mêmes sociétés ; les sociétés remboursent directement A.D.F. ; A.D.F. rembourse l'Etat à hauteur des avances transférées, et ce, à partir du moment où la situation financière de l'établissement le permettra. Jusqu'à l'exercice 89, Autoroutes de France n'a effectué aucun remboursement. 1989, et plus encore 1990 avec un solde global positif prévisible de 1 432 millions de francs, ont mis l'établissement en position de remplir ses engagements : le décret n°

<sup>16</sup> Loi de finances rectificative pour 1982, n° 82-1152, organisée par le décret n° 83-774 du 31 août 1983, modifié en décembre 1987 et septembre 1989.

89-990 du 22 décembre 1989 organise et fixe les modalités de remboursement. A.D.F. reverse ainsi à l'Etat, pour la première fois en 1990, une partie de cet excédent. Les échéances, échelonnées jusqu'en 1993, permettront que soient remboursés 2 500 millions de francs (valeur 1989)<sup>17</sup>. Enfin, depuis 1988, A.D.F. est entrée au capital des SEMCA grâce à des apports en fonds propres, notamment sous la forme de participations et d'avances d'actionnaires.

Les réalisations passées (plus de 5 200 km) et celles projetées (3 700 km) témoignent du fait que la concession autoroutière a aujourd'hui atteint un point d'équilibre où se rejoignent autonomie des sociétés, solidarité et harmonisation financières, mais aussi tutelle de l'Etat. Actionnaire commun aux différentes SEMCA, prestataire de services à travers ses filiales techniques ou les établissements publics financiers dont elle a la charge, la Caisse des dépôts et consignations a largement contribué à cet état de fait. Garante de la Foi publique, elle est l'assurance du maintien du service public sous toutes ses formes. Car le service public demeure le seul lien permanent de cette évolution mais tend à devenir, par extension, le "service à l'usager". Signe de la profonde mutation qui s'opère aujourd'hui, l'usager disparaît pour céder la place au client ; l'autoroute ne doit plus seulement être une voie rapide et sûre, elle se doit d'être "bonne", c'est-à-dire, tout à la fois, efficace, agréable et humaine. Cette conception implique que les sociétés d'économie mixte concessionnaires puissent mettre en œuvre une véritable politique commerciale telle que la pratique Cofiroute. Pour ce faire, les SEMCA devront accroître encore leur autonomie et la nature du péage sera à redéfinir. Car, d'après la loi, il est de plus en plus souvent considéré comme le prix d'une prestation offerte. Les SEMCA préserveront-elles les fonds recueillis au seul profit du réseau autoroutier, quand l'Etat y voit un moyen de réduire son effort financier au profit des routes nationales ? Ou bien, n'est-ce pas plutôt la nature de la concession autoroutière elle-même qui doit évoluer ?

---

<sup>17</sup> Soit 658,8 MF au titre de l'exercice 89 et 1 432,1 MF au titre de 1990.

HISTOIRE DE LA CONCESSION AUTOROUTIÈRE EN FRANCE

Tableau 1

ENCOURS DES EMPRUNTS (EN DEISES AU 31.12.1990)

(en milliers)

DEVISE	ENCOURS HORS SWAP		ENCOURS COMPTE TENU DES SWAPS		en %
	DEISES	FRANCS	DEISES	FRANCS	
	USD	27 121	139 102	27 121	
ECU	647 308	4 518 209	527 308	3 680 609	23.30
DEM	644 400	2 192 573	644 400	2 192 573	13.88
BEF	2 584 070	425 699	2 584 070	425 699	2.69
NLG	251 485	758 253	251 485	758 253	4.80
GBP	87 488	857 732	36 041	353 346	2.24
CHF	285 852	1 137 919	285 852	1 137 919	7.20
CAD	117 624	519 308	18 624	82 223	0.52
JPY	1 383 936	52 472	1 383 936	52 472	0.33
FRF	6 975 913	6 975 913	6 975 913	6 975 913	44.16
TOTAL	17 577 180	15 798 109			

L'encours en francs est actualisé sur la base des cours de change au 31 décembre de l'exercice.

225

Tableau 2

CAPITAL DES SEM

Sociétés	Création	Capital	Réseau (concedé)	Réseau (en service)	Endettement (total en MF)	Recettes d'exploitation (en MF)
ACOBIA	1973	1500000	66,5		1762	208
AREA	1970	11500000	464	283	7157	897
ASF	1957	3370000	1635	1500	20998	4822
ESCOTA	1956	15000000	428	368	11228	1682
SANEF	1963	2700000	1004	926	13576	2382
SAPN	1963	2000000	214	187	723	559
SAPRR	1961	3208000	1769	1303	20093	3377
STMB	1958	139490000	117	117	1465	531

Source : Rapport d'activité de 1990 ADF.

*Tableau 3*

PRETS VERSES AUX SEM D'AUTOROUTES (au 31/12/1990)

Société	Cumul des prêts versés	Capital restant dû	%
ACOPA	227.05	227.05	0.41
AREA	4 119.40	4 119.40	7.41
ASF	22 338.36	15 852.57	28.50
ESCOTA	10 903.70	8 395.32	15.10
SANEF	10 672.84	8 215.07	14.77
SAPN	1 365.41	664.44	1.19
SAPRR	20 835.77	18 140.20	32.62
TOTAL	70 462.53	55 614.05	100.00

*Source : Rapport d'activité 1990 de la CNA*