

N° 1909

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 1999.

PROPOSITION DE LOI

*relative au **financement du schéma directeur national**
des **autoroutes**,*

(Renvoyée à la commission de la production et des échanges, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. MICHEL INCHAUSPE et YVES DENIAUD,

Députés.

Transports routiers.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'échange est à la base même du développement économique et social. Des siècles d'Histoire nous l'ont montré. Les décennies passées et toutes les projections futures ont confirmé cette tendance profonde.

La mondialisation, la construction d'un espace européen de plus en plus intégré ne fait qu'accentuer ce phénomène.

Cette évolution constitue un immense défi pour la France qui doit répondre, au niveau national, aux besoins croissants des personnes, des entreprises et des collectivités territoriales enclavées, et, au niveau international, aux nécessités de desservir les zones prioritaires que constituent nos ports et aéroports ainsi que de réaliser les grands axes Nord-Sud et Est-Ouest qui doivent nous relier à nos partenaires européens et renforcer le rôle de la France comme plaque tournante du réseau de transport européen.

Le Sénat, qui a toujours été particulièrement soucieux et attentif aux problèmes liés à l'aménagement du territoire, a décidé, en 1997, de constituer une commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres et d'aménagement du territoire. Cette commission a analysé de façon approfondie les secteurs autoroutier, ferroviaire et fluvial, et rendu son rapport le 6 juin 1998.

Ce rapport a fait ressortir l'impérieuse nécessité de réduire les écarts territoriaux et de valoriser la situation centrale de la France en Europe occidentale en poursuivant une politique d'aménagement de nos grandes infrastructures de transport qui réponde à des besoins urgents et croissants.

Cette position a été confirmée par le rapport de la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui a été débattu, au printemps 1999, au sein de la Haute Assemblée.

Compte tenu de la demande des agents économiques et du contexte européen imposant une plus grande concurrence, nous sommes contraints de développer une **politique dynamique et transparente de nos infrastructures de transport** qui tienne compte à la fois des besoins des agents économiques et des contraintes des finances publiques.

Le modèle autoroutier français, bien qu'unaniment approuvé par les autorités communautaires, est pourtant aujourd'hui remis en cause par le Gouvernement français, malgré ses qualités appréciées des usagers, tant français qu'étrangers, et l'équilibre financier qui le caractérise.

Le Gouvernement a effectivement décidé de ralentir délibérément la croissance

des infrastructures autoroutières concédées, en dépit de la demande croissante des acteurs économiques et les difficultés qu'il rencontre pour financer l'ensemble des infrastructures de transport, dont le secteur routier.

Les arguments avancés par le Gouvernement pour justifier le gel ou le report de 1500 kilomètres de liaisons autoroutières concédées sont dépourvus de fondement sérieux: l'autoroute porterait atteinte à l'environnement, elle n'aurait qu'un faible impact sur l'activité économique, le système autoroutier français serait déficitaire et ne respecterait pas les règles européennes... Autant d'arguments auxquels des réponses ont été ou peuvent être apportées.

Il est certain qu'une meilleure insertion des équipements dans notre environnement correspond à une aspiration légitime et profonde de nos concitoyens, mais il serait contraire à la vérité de ne pas mentionner les efforts considérables engagés depuis une dizaine d'années pour mieux concilier équipement d'infrastructures et environnement.

A cet effet, le Parlement a notamment voté la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 pour imposer un strict respect de notre environnement. Aujourd'hui et malgré l'augmentation importante du coût kilométrique qui en résulte, **la prise en compte du développement durable est devenue une priorité pour tous les acteurs de la vie politique française.** C'est à la fois l'une des conditions d'acceptation des infrastructures par les populations et une marque de respect pour les générations futures.

Vouloir enrayer le développement du réseau autoroutier en France est un contresens économique et social, une décision lourde de conséquence pour la sécurité de nos concitoyens et, enfin, une orientation qui s'éloigne des besoins réels de nos concitoyens et qui aura des effets négatifs, à terme, sur l'emploi.

La présente proposition de loi constitue le prolongement d'un long processus historique destiné à doter la France d'infrastructures de transport modernes et compétitives.

Elle tend à traduire, sur le plan législatif, les propositions de la commission d'enquête sénatoriale ainsi que les orientations prises par la Haute Assemblée lors des débats sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Conformément aux recommandations et à l'esprit de réflexion de la commission d'enquête sur le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres, elle a pour ambition de doter la France d'un réseau autoroutier complet, de qualité, au service des usagers tout en respectant les contraintes environnementales et de finances publiques.

Elle est, enfin, une traduction sur le plan interne de principes européens auxquels il est impossible de se soustraire ou de déroger.

I. – CINQ CONSTATS QUI SOULIGNENT L'IMPORTANCE QUE REVÊT LA DEMANDE D'ÉQUIPEMENTS AUTOROUTIERS

Une politique autoroutière active, dynamique, ambitieuse doit être développée

pour cinq raisons essentielles.

1° Des besoins de déplacements des personnes et des transports de marchandises qui sont croissants et inéluctables.

Une politique autoroutière audacieuse n'aurait aucune justification si elle n'était pas fondée sur des besoins évidents, croissants et inéluctables.

Selon les études prospectives actuellement menées par la Direction des routes, la croissance du trafic routier a augmenté de 230 % en 25 ans. Les taux correspondants pour les 15 prochaines années seront supérieurs à 50 % que ce soit pour les voyageurs ou les marchandises.

De 1970 à 1996, la croissance des transports routiers a été de 4,4 % par an alors que celle des transports par voie ferrée n'était que de 1,6 %. Selon le Ministère de l'Équipement, les croissances relatives seront du même ordre dans les vingt prochaines années.

La demande de transports routiers sera donc, quelles que soient les hypothèses retenues, supérieure à la croissance. Parmi l'ensemble des modes de transports, la route, en général, aura le plus fort taux d'augmentation tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Enfin, au sein de l'ensemble routier, le taux de croissance du trafic des autoroutes concédées sera le plus fort.

Les chiffres et les faits sont là. Ils sont incontournables. Dans aucun pays développé, la croissance du trafic n'a pu être ralentie et inversée par le développement d'autres modes de transport. Seule la route sauvera la route.

2° **Le réseau autoroutier est une composante majeure de la structuration du territoire tant national qu'europpéen**

Les autoroutes sont indispensables pour désenclaver nos régions et les relier aux grandes métropoles urbaines, mais également pour l'aménagement d'un maillage autoroutier européen car la France est l'une des principales plaques tournantes autoroutières de l'Europe : les véhicules étrangers représentant environ 20 % de notre trafic.

Force est d'ailleurs de constater que le réseau autoroutier dispose **d'atouts essentiels pour favoriser une politique d'aménagement du territoire cohérente et solidaire**. Il permet à la fois d'acheminer sur de longues distances et dans de bonnes conditions de confort et de sécurité toutes sortes de marchandises et de voyageurs mais aussi d'irriguer et de desservir le territoire en liaison avec le réseau routier départemental d'une façon plus fine que ne le faisait au siècle dernier le réseau de chemin de fer.

Partant, il est inquiétant de souligner que la France ne dispose pas de tous les moyens dont bénéficient la plupart de ses partenaires européens pour accompagner cette évolution et en bénéficier pleinement.

En effet, les comparaisons européennes ne montrent pas un suréquipement de la France mais au contraire un **sous-équipement** de notre pays par rapport à l'Europe du Nord, à l'Italie et à l'Espagne qui est sur le point de nous dépasser puisque l'accent a

été mis, depuis 1990, sur la construction de 500 kilomètres par an.

La France se situe ainsi en 9^e position en terme de densité des réseaux autoroutiers en Europe.

Il est donc vital de permettre à la France de valoriser sa situation géographique de plaque tournante autoroutière pour son intérêt mais également pour celui de l'Union européenne qui pâtirait de la timidité et de l'absence de cohérence de notre réseau national routier et autoroutier.

3° Les autoroutes sont des outils indispensables au développement économique

L'autoroute contribue au développement économique régional et à une diffusion plus équitable des facteurs de croissance.

Il est significatif que 90 % des chefs d'entreprise placent en tête de leurs critères d'implantation la proximité d'une liaison autoroutière rapide. Un tel "*plébiscite*" s'explique par le fait que l'autoroute répond parfaitement aux nouvelles règles de fonctionnement de l'économie moderne et à ses besoins réels de transports.

La consultation effectuée, au cours des mois de février et mars 1999 par l'association Autoroutes Avenir et la SOFRES, a clairement montré le choix prioritaire de tous les agents économiques et des collectivités territoriales en faveur des autoroutes.

Il est effectivement évident qu'**il ne peut avoir de développement sans autoroutes. Une faible accessibilité au réseau autoroutier est inévitablement un facteur pénalisant pour une région.**

4° Le secteur autoroutier concédé est capable d'autofinancer son développement

Selon le Gouvernement, notre système autoroutier serait dans une impasse financière grave. Or, force est de relever que **le réseau autoroutier concédé est l'un des rares secteurs de transport qui est non seulement capable de s'autofinancer mais qui est également excédentaire** avec 28 milliards de recettes annuelles de péages face à un endettement qui est évalué à 127 milliards de francs.

Rappelons que cet endettement est totalement maîtrisé et commencera à décroître en 2006, date à laquelle un nouveau programme d'investissement pourra être lancé.

Non seulement le système est équilibré, mais il génère 6,2 milliards de francs de recettes, au titre des impôts et taxes, versées à l'Etat, dont 2,2 milliards de contribution au fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN). Comment affirmer alors que la situation financière du réseau concédé serait alarmante lorsque celui-ci est capable de financer le FITTVN et, par son intermédiaire, une partie de la voie ferrée et des voies navigables sans recevoir pour autant de subvention publique.

Enfin, le trafic moyen sur l'ensemble du réseau autoroutier concédé est,

actuellement, de 25 000 véhicules par jour, ce qui permet de couvrir 4 à 5 fois les dépenses d'exploitation courante, alors que le seuil de rentabilité globale du système autoroutier se situe à 23 000 véhicules par jour.

L'ensemble de ces constats permet d'affirmer que le système autoroutier concédé peut générer, en son propre sein, les moyens nécessaires à son développement.

5° L'autoroute est une infrastructure essentielle pour améliorer la sécurité routière

Il est utile de souligner que les autoroutes, plus particulièrement les autoroutes concédées à péage, présentent un intérêt certain en matière de sécurité, non tellement par rapport aux autres modes de transports, mais surtout par rapport aux routes interurbaines classiques.

L'autoroute est, en effet, cinq fois plus sûre que la route traditionnelle. A une période où l'insécurité routière demeure insupportable, l'apport d'infrastructures autoroutières ne doit pas être sous-estimé.

On relèvera que sur les 8000 tués de la route déplorés chaque année, 300 le sont sur les autoroutes concédées et non concédées (soit moins de 4 %), alors que celles-ci concentrent 18 % du trafic.

Il est évident que des kilomètres d'autoroutes en moins auront pour contrepartie le maintien des accidents de la route à un niveau élevé. Tous ceux qui, par leur décision, auront contribué à la pérennisation d'une telle situation supporteront une responsabilité incontournable.

Il est donc impératif d'achever le plus vite possible le maillage du territoire en substituant aux routes nationales interurbaines un véritable réseau autoroutier avec sécurité incorporée car des kilomètres d'autoroutes en moins, ce sont des morts en plus.

II. – LES CINQ OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE COHÉRENTE ET DYNAMIQUE DE TRANSPORT AU NIVEAU NATIONAL ET EUROPÉEN

Il est primordial de se fixer de **nouveaux objectifs qui se doivent d'être en parfaite conformité avec les principes européens de concurrence et de transparence** et de se donner les moyens financiers de les réaliser par **une réforme profonde et désormais inévitable de notre dispositif autoroutier.**

1° Établir une programmation qui satisfasse les besoins des usagers et des décideurs économiques

Il est indispensable de créer un plan de développement autoroutier inscrit dans un schéma global qui définisse pour les trente ans à venir les objectifs de la politique d'investissement et précise les projets de constructions nouvelles, d'aménagement, de rénovation et d'entretien lourd du réseau existant.

Ce cadre programmatique doit comprendre les liaisons à réaliser, à améliorer et/ou à renforcer, un échancier des travaux hiérarchisant les priorités, des enveloppes d'investissement et des choix de financement, l'établissement d'un plan élaboré en étroite collaboration avec les instances européennes.

Dans ce contexte et afin de conforter la place essentielle de notre réseau autoroutier dans un système coordonné de transport, il convient de compléter, de pérenniser le schéma directeur national autoroutier dont l'élaboration remonte à 1972.

2° Développer une analyse approfondie en terme de services et d'intermodalité pour faire apparaître la part qui doit revenir à chaque mode de transport

Il est certain qu'une meilleure coordination intermodale est un impératif. Une politique d'infrastructures ne peut être qualifiée d'ambitieuse et de dynamique que si elle repose sur une analyse, certes, sectorielle mais également intermodale, chaque mode de transport correspondant effectivement à un besoin spécifique.

S'il est certain qu'une meilleure utilisation des infrastructures existantes est indispensable, il est toutefois indéniable que nous avons besoin d'équipements et d'aménagements nouveaux dans tous les domaines d'infrastructures de transport.

La France a besoin d'avoir une politique portuaire car l'ensemble des ports français n'atteint pas le tonnage du port de Rotterdam.

La France doit avoir des plates-formes aéroportuaires qui soient aux premières places au niveau mondial.

La France ne saurait se désintéresser de son réseau fluvial même si son importance dans le système global de transport est faible.

La France, enfin, de par sa position géographique exceptionnelle, est au cœur de l'Europe des transports et plus particulièrement en ce qui concerne les liaisons ferroviaires et les liaisons autoroutières.

Sans vouloir remettre en cause l'utilité et la complémentarité des autres modes de transport, et notamment des transports en commun qui sont indispensables dans les agglomérations, force est, toutefois, de constater que 75 % des déplacements des voyageurs se font par la route et l'autoroute, de même que 85 % des transports de marchandises en volume et 95 % en valeur.

Il ne s'agit donc pas de privilégier le tout-autoroute et de négliger les autres modes de transport mais de répondre aux besoins réels des usagers, des régions et des départements qui attendent toujours leur désenclavement, notamment autoroutier.

L'intermodalité ne saurait supprimer la nécessité de satisfaire les besoins modaux dont la route est un élément essentiel.

Il est par conséquent nécessaire d'avoir un réseau autoroutier dense et cohérent permettant véritablement d'irriguer notre territoire et de satisfaire les attentes légitimes des décideurs politiques et économiques des régions enclavées.

3° Développer un système autoroutier qui puisse poursuivre son autofinancement dans un contexte de plus en plus incontournable de maîtrise budgétaire

Si notre réseau est globalement équilibré, notre système autoroutier doit toutefois pouvoir s'autofinancer pour entretenir le réseau existant et réaliser les infrastructures futures, tout en respectant les règles européennes applicables aux concessions de travaux.

Dans cette optique, la présente proposition de loi permet de répondre à certaines difficultés financières rencontrées par les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, difficultés largement dues à l'inadaptation des modalités d'amortissement et aux prélèvements abusifs et croissants que l'Etat fait peser sur elles. Il s'agit donc de proposer la généralisation du principe de l'autoroute à péage, tout au moins pour les liaisons futures.

Compte tenu de son efficacité financière et de son équité sociale puisque le péage fait supporter le coût des infrastructures aux seuls usagers, le système de la concession mérite d'être plus largement utilisé. Tel est d'ailleurs le souhait des autorités communautaires de Bruxelles.

La plupart de nos partenaires européens envisagent d'ailleurs de l'introduire non seulement sur leurs autoroutes nouvelles mais également sur leurs autoroutes déjà en service.

L'acceptabilité sociale de cette mesure sera d'ailleurs facilitée si, conformément au droit communautaire, les ressources tirées du péage servent exclusivement à couvrir les charges de construction et d'entretien des autoroutes concernées.

4° Prendre en compte les normes européennes applicables aux concessions de travaux et de services

Les instances européennes sont venues encadrer, par le biais de directives, le régime juridique des concessions de travaux. Ces règles européennes sont claires, saines, et justifient une mutation profonde de notre dispositif autoroutier.

Premier grand texte européen applicable aux concessions autoroutières, **la directive relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux du 18 juillet 1989** prévoit que les marchés de travaux publics qui dépassent 5 millions d'écus doivent faire l'objet d'une publicité.

La publicité consiste en un appel d'offres publié au *Journal officiel* des Communautés européennes qui permet aux entreprises intéressées de se porter candidates et qui assure également la mise en concurrence des offres au bénéfice de la qualité et du moindre coût. Si la procédure de choix du concessionnaire demeure libre, un avis doit préciser les critères qui auront été retenus pour l'attribution.

L'allongement de la durée d'une concession, équivalant à l'attribution d'une concession nouvelle, doit également faire l'objet d'une mise en publicité en bonne et due forme, et non plus être accordé d'emblée à la société en place.

La Commission européenne a également rappelé, dans un projet de

communication interprétative sur les concessions en droit communautaire sur les marchés publics en date du 24 février 1999, que **les principes de non-discrimination, d'égalité de traitement, de transparence, de reconnaissance mutuelle et de proportionnalité** inscrits dans les traités et précisés par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sont applicables aux concessions de travaux.

Afin de respecter ces principes, il semble opportun de modifier le régime fiscal et comptable des sociétés d'autoroutes pour les soumettre au droit commun, ce qui implique notamment la disparition des charges différées, la recapitalisation des sociétés par une ouverture progressive de leur capital et l'adoption du régime normal de la TVA.

La directive péage 93/89/CEE du 25 octobre 1993, certes annulée par un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes mais dont les effets sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil ait adopté une nouvelle réglementation en la matière, **n'admet que la logique de l'affectation au réseau concédé.**

En effet, en vertu de l'article 7 H de ladite directive "*les taux de péage sont liés aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructures concerné*". En d'autres termes, **la ressource tirée du péage doit exclusivement revenir au concessionnaire du réseau concédé pour le construire, l'entretenir et le faire fonctionner.**

Enfin, la Commission européenne, dans son **livre blanc du 22 juillet 1998 "des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures"** préconise une "**tarification équitable**" pour l'utilisation des différents types d'infrastructures. Elle cherche à faire en sorte que les redevances versées pour l'utilisation des infrastructures reflètent le **coût social marginal**. Il s'agit en fait de **la stricte application du principe communautaire de "l'utilisateur-payeur"**.

Ce cheminement vers davantage de concurrence et de transparence, totalement approuvé par les autorités françaises n'a été, paradoxalement, qu'imparfaitement appliqué dans notre ordre juridique interne. A cette fin, la proposition de loi a été rédigée dans le double souci de **normaliser** et de **moderniser**, conformément aux normes européennes, le régime juridique des sociétés d'autoroutes.

5° Affirmer le rôle primordial du Parlement sur les questions d'équipement et d'aménagement du territoire

Le Parlement, premier lieu de la démocratie, et plus particulièrement le Sénat en tant que représentant des collectivités territoriales en vertu de l'article 24 de la Constitution, a pour mission de participer activement à la définition des politiques d'aménagement du territoire.

Il est, par voie de conséquence, regrettable que le Gouvernement n'ait apporté aucune garantie de démocratisation dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire puisque ce dernier prévoit la suppression des schémas nationaux d'infrastructures précédemment réalisés en concertation avec le Parlement au profit de schémas de services collectifs élaborés unilatéralement par le pouvoir exécutif et validés par décret. Le Parlement serait donc exclu de choix importants qui conditionnent l'avenir de la Nation.

L'enjeu du système de transport pour notre aménagement du territoire est essentiel. Il en est de même pour l'ensemble des schémas directeurs d'équipements et de services. Le Parlement ne saurait alors être évincé ni des débats, ni des décisions qui seront prises dans ces domaines.

Les grands schémas d'équipements et de services doivent être impérativement votés par le Parlement.

*
* *

Le nouveau dispositif proposé permettra à la France de tirer le meilleur parti de sa situation de carrefour au sein du réseau européen de transport, tout particulièrement dans les domaines routiers et autoroutiers.

L'article 1er vise à insérer dans l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 une disposition qui prévoit l'approbation par le Parlement de tous les schémas directeurs d'équipements et de services dont le Schéma Directeur National Autoroutier.

Ledit article a pour objet de consacrer le rôle essentiel du Parlement sur les questions d'équipement et d'aménagement du territoire. Celui-ci ne saurait, en effet, en ces domaines essentiels, renoncer à se prononcer, surtout lorsqu'il s'agit d'infrastructures de niveau national et que les besoins de nos concitoyens ne cessent de croître.

L'article 2 énonce le principe selon lequel toutes les nouvelles autoroutes de liaison sont concédées et mises à péage.

La loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, et dont les dispositions sont insérées dans l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, stipule que l'usage de l'autoroute est, en principe, gratuit, mais que l'Etat peut toutefois décider de les concéder et autoriser le concessionnaire à percevoir un péage.

Or, dans la pratique, et pour de fortes raisons financières, **l'exception est devenue la règle**, tout au moins pour les autoroutes de liaison.

C'est pourquoi l'article 2 propose de modifier l'article L. 122-4 du code de la voirie routière en établissant le principe de la concession des autoroutes de liaison, permettant ainsi d'harmoniser le droit avec la pratique majoritairement suivie depuis quarante ans.

Le principe du péage doit, effectivement, être affirmé, tant pour des raisons pragmatiques, liées à la nécessité de financer la construction de l'entretien et l'exploitation des nouvelles autoroutes, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, que pour des raisons d'équité.

En effet, le péage permet le financement de l'aménagement et de l'entretien du niveau requis par le développement régulier de la circulation automobile.

Il constitue également un système équitable qui met à contribution, non pas le contribuable, mais seulement l'utilisateur des infrastructures autoroutières.

C'est pourquoi la Commission européenne considère que le système du péage à la française est une **excellente solution** car elle permet **une juste tarification du coût de l'infrastructure autoroutière, conformément au principe de l'utilisateur-payeur.**

Cette disposition, en ce qu'elle prévoit la généralisation du péage sur les nouvelles autoroutes concédées, répond donc parfaitement aux orientations européennes en matière de tarification.

Le péage permet, en outre, de dégager des marges de manœuvre pour construire éventuellement, dans les secteurs concédés, de nouvelles autoroutes jugées nécessaires tant pour l'écoulement du trafic que dans un but d'aménagement du territoire.

Cet article ne traite pas, toutefois, du cas des autoroutes dont la construction a déjà été engagée sur fonds budgétaires, c'est-à-dire sur crédits d'Etat ou sur contrats de plan Etat/Régions. L'aménagement de ces autoroutes et leur entretien pourront donc se poursuivre sur fonds budgétaires ou encore, si l'Etat, les régions et les départements traversés en décident ainsi, être financés par le péage conformément aux dispositions de l'article 14 de la présente loi.

L'article 3 vise à reconnaître de façon explicite que **les concessions autoroutières doivent respecter les règles européennes applicables aux concessions de travaux.**

Cet article s'inscrit dans la logique de la directive dite "*Travaux*" n° 93/37/CEE du 14 juin 1993 et répond aux exigences des principes européens de transparence et d'égalité de traitement inscrits dans le traité des Communautés européennes.

Le premier alinéa de l'article 3 rappelle que l'attribution de concession doit être précédée d'une publicité communautaire. La **publicité** consiste en un appel d'offres publié au *Journal officiel* des Communautés européennes qui permet aux entreprises intéressées de se porter candidates et qui assure également la mise en concurrence des offres, au bénéfice de la qualité et du moindre coût.

Le deuxième alinéa de l'article 3 indique que le pouvoir adjudicateur doit préciser l'ensemble des critères d'attribution dont il prévoit l'utilisation dans le respect des règles de transparence et de concurrence car **si la procédure de choix du concessionnaire demeure libre, un avis doit, toutefois, préciser les critères qui auront joué pour l'attribution.**

Le respect des principes de transparence, d'égalité de traitement et les prescriptions de la directive Travaux imposent, en effet, que **l'autorité concédante précise dans l'appel d'offres selon quels critères elle comparera les offres des candidats.**

Le troisième alinéa du présent article précise que **les sociétés déjà titulaires de concessions autoroutières peuvent se porter candidates à la concession d'une nouvelle autoroute**, au même titre que celles qui n'en exploitent pas encore. **Elles peuvent également éventuellement intégrer cette nouvelle concession à l'une de celle dont elles sont déjà attributaires.**

Une exclusion des sociétés qui exploitent déjà une concession du même type, au motif que le "*fonds de commerce*" qu'elles détiennent constituerait pour elles une aide trop importante, représenterait à leur encontre une **discrimination abusive** et

serait d'ailleurs **contre-productive**, puisque les sociétés ayant déjà l'expérience des concessions d'un certain type sont *a priori* les mieux armées pour en gérer d'autres.

De plus, l'intégration d'une concession nouvelle à une concession existante se justifie, non seulement au plan financier, mais aussi au plan technique, puisqu'elle permet d'organiser de manière optimum l'exploitation d'un réseau cohérent.

Cette formule constitue parfois la solution la plus raisonnable pour financer des investissements utiles à la collectivité, mais financièrement non immédiatement rentables, compte tenu des modalités de financement et de croissance des trafics.

En se référant expressément aux dispositions de la directive Travaux et aux principes européens précités, l'article 3 est une traduction sur le plan interne des exigences européennes applicables aux concessions de travaux. Cette disposition a été dictée dans le souci d'améliorer la transparence des conditions d'attribution des marchés de travaux et de services.

L'article 4 vise la durée des concessions et reconnaît implicitement, conformément au droit communautaire, que **la prolongation de la durée d'une concession équivaut à l'attribution d'une nouvelle concession et qu'elle est donc justiciable des mêmes procédures que celle-ci.**

Le troisième alinéa du présent article stipule toutefois que le concédant peut prolonger la concession par un avenant directement négocié avec le concessionnaire, lorsqu'il s'agit d'adapter les services à l'évolution des besoins et des règlements.

Le système autoroutier étant un organisme vivant qu'il faut pouvoir adapter aux nécessités économiques et d'aménagement du territoire, il paraît nécessaire qu'une concession puisse être éventuellement adaptée par **un avenant directement négocié** entre le concédant et le concessionnaire.

En effet, à la différence d'un marché de travaux publics qui prend fin au terme de quelques années, la concession de service (ou de marché) public est un contrat qui s'exécute sur une longue durée, de l'ordre de trente à cinquante ans.

Il est alors inévitable que, durant cette période, apparaissent des besoins nouveaux, des circonstances imprévues ou des règles nouvelles qui justifient des aménagements au contrat initial, et éventuellement des investissements complémentaires.

Si ces investissements sont importants et coûteux, il peut devenir nécessaire d'ajuster les tarifs ou d'allonger la durée de la concession afin de permettre leur amortissement sur une durée suffisante.

C'est pourquoi l'article 4 offre au concédant la possibilité de prolonger la concession par avenant, dans un certain nombre de situations, limitativement énumérées, puisqu'il s'agit de dérogations au principe posé à l'alinéa premier de l'article 4 (1).

L'article 5 permet, en premier lieu, de clarifier et d'explicitier les notions relatives au périmètre financier et comptable des concessions autoroutières, en formalisant et synthétisant les principes posés par les lois n° 55- 435 du 18 avril 1955 et n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à

la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

En second lieu, l'article 5 **pose expressément la règle de l'affectation des produits tirés de la concession aux charges de la concession**, conformément aux dispositions de la directive 93/89/CEE du 25 octobre 1993 qui précise en son article 7 que *“ les taux des péages sont liés aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructures concerné ”*.

Les instances européennes remettant en cause les prélèvements de nature diverse qui pèsent aujourd'hui sur les péages, il s'agit alors de n'admettre qu'**une logique de réseau : la ressource tirée du péage doit exclusivement revenir au concessionnaire du réseau concédé pour le construire, l'entretenir et le faire fonctionner.**

L'article 5 se situe donc dans le droit fil des exigences posées par la directive européenne n° 93/89 sur les péages, certes annulée pour vice de procédure, mais dont les effets sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil ait adopté une nouvelle réglementation en la matière.

Il paraît toutefois nécessaire de permettre le financement, par les produits de la concession, des aménagements qui, tout en étant extérieurs au domaine public autoroutier concédé, bénéficient aux riverains de l'autoroute, renforcent le confort et la sécurité des usagers, ou encore sont susceptibles d'accroître les recettes de la concession.

C'est ce que prévoit l'article 5 en rendant possible le financement des aménagements qui facilitent l'accès et peuvent accroître la fréquentation des autoroutes concédées.

L'article 6 prévoit que le régime fiscal de droit commun, en ce qui concerne la TVA, s'imposera aux sociétés d'autoroutes.

Depuis leur création, les sociétés d'autoroutes sont soumises à un régime de TVA dérogatoire par rapport aux règles du droit communautaire. Selon ce régime, elles ne récupèrent pas la TVA qu'elles payent sur le montant de leurs investissements et elles acquittent sur leurs recettes une TVA spécifique, calculée sur la part de leurs ressources qui correspond à leur activité de mandataires de l'Etat.

Depuis de nombreuses années, la Commission européenne cherche à obtenir de la France qu'elle fasse passer les sociétés d'autoroutes du régime spécifique actuel au régime de droit commun, mais l'Etat s'y était refusé jusqu'à présent, en raison du coût que l'opération entraînerait pour lui, tout au moins dans l'immédiat, et du déséquilibre qui en résulterait à long terme pour certaines sociétés d'autoroutes.

La Commission européenne ayant récemment accentué sa pression sur la France à ce sujet, l'Etat semble actuellement décidé à faire passer, dans un proche avenir, les sociétés d'autoroutes au régime de droit commun.

En vue d'accélérer le processus de réforme des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), l'article 6 tend à traduire sur le plan législatif la 6e directive TVA et à mettre, ainsi, la fiscalité française en conformité avec le droit européen.

Son application permettra de mettre fin à la procédure contentieuse que la Cour de

justice des Communautés européennes a engagé contre la France, à l'initiative de la Commission européenne, pour non-respect de la directive TVA précitée.

L'article 7 a pour objectif de soumettre les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes à l'orthodoxie financière et comptable, en d'autres termes, au régime fiscal et comptable de droit commun.

Cette disposition tend à moderniser les conditions de gestion des SEMCA dans le souci de respecter le principe européen de transparence.

La réforme des SEMCA est un sujet qui fait l'objet, depuis plusieurs années, d'études fiscales et financières approfondies et de débats multiples entre le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'équipement et les dirigeants des SEMCA.

Peu à peu, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de placer progressivement les SEMCA dans l'orthodoxie financière et comptable, ce qui implique notamment **la disparition progressive des charges différées et la recapitalisation des sociétés.**

Les études révèlent, toutefois, que ces réformes sont globalement défavorables à l'équilibre financier des sociétés et nécessitent que l'amortissement des investissements soit étalé sur une période plus longue que la durée actuelle des concessions afin qu'elle soit cohérente avec la durée des équipements.

C'est pourquoi ledit article précise la durée de la concession afin de rétablir les équilibres financiers en donnant aux investissements restant à réaliser une durée d'amortissement davantage en rapport avec leur durée technique réelle.

Le principe de cette réforme et des prolongations de concession est d'ailleurs en cours de négociation avec la Commission européenne.

L'article 8 prévoit une ouverture progressive du capital des SEMCA.

L'établissement public Autoroutes de France (ADF) est actuellement actionnaire des trois sociétés mères à hauteur de 45 %, à parité avec l'Etat.

La réforme proposée prévoit que l'Etat et ADF (qui appartient à l'Etat) ouvriront partiellement le capital des SEMCA en vendant dans le public tout ou partie de leurs actions.

Le produit de ces ventes servira, d'une part, à ADF pour recapitaliser les sociétés d'autoroutes et, d'autre part, à alimenter un fonds de péréquation autoroutier institué par l'article 9 de la présente loi.

Il s'agit de poursuivre une orientation et une logique motivées par des considérations de transparence, d'efficacité et de modernisation déjà adoptées pour France-Télécom, Renault ou encore Air France.

L'article 9 précise un point essentiel du dispositif puisqu'il dote le système autoroutier d'un fonds de péréquation autoroutier destiné à garantir l'équilibre entre les sections excédentaires et déficitaires dans l'intérêt de l'aménagement du territoire et du principe républicain de solidarité nationale.

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le devenir des grands projets

d'infrastructures terrestres et d'aménagement du territoire avait souligné “ *l'effet désastreux* ” du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) sur le financement des autoroutes, alors que ce dernier avait été créé pour accroître le financement consacré aux autoroutes. Il est devenu, pour ce secteur, **un facteur de perte de ressources**, sur deux plans.

D'une part, **le FITTVN tend à réduire le niveau des recettes commerciales des sociétés d'autoroutes** et, par voie de conséquence, des ressources dont elles peuvent disposer pour l'entretien et le développement du réseau concédé.

D'autre part, **il finance des programmes auparavant financés par le budget de l'Etat. Cette débudgétisation se traduit par une perte de moyens pour le réseau autoroutier non concédé**, qui va d'ailleurs s'aggraver au cours des prochaines années.

En outre, à l'effet de débudgétisation s'ajoute le fait que le FITTVN est **un instrument incohérent de financement du secteur autoroutier au regard du droit européen** dans la mesure où il prélève une partie des recettes tirées du péage autoroutier au profit du financement d'autres modes de transport qui sont sans lien avec le réseau concédé.

Pour remédier aux conséquences désastreuses du FITTVN sur le secteur autoroutier concédé, il paraît souhaitable de le décomposer en trois sections : un fonds de péréquation autoroutier, un fonds d'aide aux transports ferroviaires et un fonds d'aide aux voies navigables et de **verser au fonds de péréquation autoroutier la totalité des ressources de la taxe d'aménagement du territoire.**

Le développement du réseau autoroutier, nécessaire à l'aménagement du territoire, ne peut s'envisager sans une certaine péréquation des ressources du système autoroutier concédé.

C'est pourquoi l'article 9 prévoit que la taxe d'aménagement du territoire, instituée à l'article 302 *bis* du code général des impôts, sera versée au profit du fonds de péréquation autoroutier (FPA) dont les ressources ne pourront être affectées qu'à des travaux de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement du réseau concédé et de ses accès.

Ce fonds, géré par ADF, ne pourra être débité que par décision de l'Etat qui autorisera au cas par cas le versement des avances au concessionnaire qu'il aura choisi.

Ces avances remboursables permettront à l'Etat de concéder certaines nouvelles autoroutes financièrement déficitaires qu'il n'aura pas pu intégrer dans une concession plus globale mais rentables au plan économique et social.

Le fonds de péréquation autoroutier permettra également de financer des travaux de construction, d'élargissement, d'aménagement et d'entretien des autoroutes qui constituent des prolongements ou des itinéraires d'accès aux autoroutes concédées et qui ne sont ni parallèles ni concurrentes à celles-ci.

Il permettra enfin de financer, avec la participation des collectivités locales, des aménagements destinés à améliorer le réseau routier départemental pour assurer une meilleure desserte des échangeurs autoroutiers ou encore renforcer les protections acoustiques et environnementales à proximité des zones habitées.

L'article 9 permettra de développer **une politique de péréquation et de mutualisation entre sections excédentaires et déficitaires au nom des principes essentiels de solidarité nationale et d'aménagement du territoire.**

Dans ce contexte, notre système autoroutier pourra continuer à s'autofinancer de façon équilibrée dans le contexte actuel et incontournable de maîtrise budgétaire.

En vue de compenser les pertes de recettes résultant pour l'Etat de l'application des dispositions financières de la présente proposition de loi, **l'article 10 prévoit une augmentation, à due concurrence, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.**

L'article 11 institue un conseil de surveillance du fonds de péréquation autoroutier en vue d'assurer l'efficacité de la gestion de ce dernier.

Dans le cadre de la réhabilitation du rôle du Parlement et de sa place dans les grandes décisions d'aménagement du territoire, il importe qu'il puisse se prononcer sur les questions d'équipement autoroutier et d'aménagement du territoire.

Présidé par un parlementaire et composé de deux députés, de deux sénateurs, de représentants élus des collectivités territoriales, de représentants de l'Etat, des usagers et des professionnels de la route, **le conseil de surveillance aura pour mission de veiller à la bonne gestion par l'Etat du fonds de péréquation.**

Il sera également chargé de formuler des avis sur l'attribution et l'affectation des fonds décidés par l'Etat et de répondre aux interrogations des sociétés d'autoroutes et des collectivités locales sur la gestion du fonds.

L'article 12 prévoit l'approbation du Schéma directeur national autoroutier et pose le principe d'une contractualisation entre l'Etat, Autoroutes de France et les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.

Notre réseau autoroutier est un élément essentiel de la structuration de notre territoire national, du désenclavement de nos régions, du développement économique et touristique des régions desservies.

La représentation nationale ne saurait donc être sourde aux besoins des décideurs qui se battent quotidiennement pour la survie démographique, économique, touristique de leur région.

Les impératifs de l'aménagement du territoire et la nécessité de satisfaire les besoins en infrastructures autoroutières conduisent à encourager **une collaboration active entre les différents acteurs concernés qui préciseront, par le biais de contrats, la mise en œuvre du schéma directeur national des autoroutes de liaisons.**

Cet article a le mérite de consacrer un cadre clair et opératoire de décision entre les différents acteurs concernés (l'Etat, Autoroutes de France et les sociétés d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes) en vue d'achever un réseau autoroutier de qualité s'inscrivant dans une politique d'aménagement du territoire cohérente, solidaire et respectueuse de notre environnement.

L'article 13 dispose que le Gouvernement est chargé de rendre compte, tous les cinq ans, au Parlement, de l'état d'avancement du Schéma Directeur National des

Autoroutes de liaison, ainsi que de l'utilisation du fonds de péréquation autoroutier. A cette occasion, il pourra éventuellement proposer de compléter et de modifier le schéma directeur.

L'article 14 donne la possibilité à l'Etat de mettre à péage certaines sections construites sur ressources budgétaires qui nécessitent des travaux de parachèvement, de renforcement ou des aménagements importants de capacité sous réserve d'un accord favorable des régions et départements traversés.

a) La mise à péage des sections construites sur ressources budgétaires : une solution pour répondre aux difficultés financières de l'Etat.

L'Etat est fréquemment dans l'incapacité financière d'aménager, d'élargir ou d'entretenir convenablement les autoroutes qu'il a construites sur ressources budgétaires (budget de l'Etat ou contrats de Plan Etat/Région) et même parfois de parachever les autoroutes qu'il a entreprises sur ce type de ressources.

Cette situation l'a déjà amené à concéder l'exploitation de certaines sections qu'il avait déjà construites afin d'en assurer l'entretien, l'exploitation, le renforcement ou l'élargissement.

C'est pourquoi l'article 14 prévoit que l'Etat peut décider leur mise à péage à condition, toutefois, que les régions et départements traversés donnent leur accord.

Le péage pourra n'être perçu que sur les véhicules les plus lourds ou volumineux pour les autoroutes qui ne nécessitent que des travaux de renforcement ou d'élargissement, puisque les dégradations des chaussées et ouvrages ne résultent que du poids de ces véhicules.

b) Le télépéage : un système d'avenir.

Le dernier alinéa de l'article 14 pose **le principe de la mise en place progressive du péage " automatique " (1) et du télépéage (2)**, conformément aux orientations européennes qui prévoient une taxation des transports routiers au prorata des kilomètres parcourus.

Les instances communautaires préconisent, en effet, par le biais d'instruments juridiques de persuasion (3), d'instituer progressivement dans les quinze Etats membres le système du péage électronique et l'harmonisation des moyens électroniques de paiement, tant il est vrai qu'il offre la possibilité d'une tarification plus souple des redevances routières et la mise en œuvre de politiques de tarification pour l'utilisation des infrastructures.

La France, et plus particulièrement les opérateurs intéressés, doivent participer à cette élaboration, sous peine d'assister en simples spectateurs à l'élaboration d'un système qui leur sera de toute façon imposé en fait ou en droit. D'autant plus que certains pays européens, dont l'Italie qui est aujourd'hui le plus avancé en ce domaine (1), ont déjà opté pour certaines formules de télépéage très novatrices.

Il est d'ailleurs notable que la directive n° 93/89 du 25 octobre 1993 souhaitait la promotion du système de télépéage.

Le télépéage est donc appelé à se développer au cours des prochaines années, d'autant plus que les sociétés d'autoroutes vont mettre en service, dans moins de deux ans, un système de “ **télépéage inter-sociétés** ” qui permettra de circuler avec le même équipement sur l'ensemble du réseau autoroutier français.

La croissance régulière du nombre d'abonnés montre que le télépéage ou péage par télétransmission répond à de réelles attentes de la part des usagers de l'autoroute. Il s'agit de profiter d'un meilleur niveau de service sur les autoroutes à péage existantes. Pour les opérateurs exploitant ces autoroutes, le télépéage permet de limiter l'emprise des gares et de modérer la pollution dans les gares diminuant les files d'attente.

Le télépéage se prête donc à la mise à péage d'autoroutes construites sur fonds budgétaires et dotées de nombreux échangeurs, dont l'équipement pour le péage classique (ou automatique) serait très onéreux, voire impossible.

Toutefois, dans ce dernier cas, un tel système suppose que tous les usagers empruntant les autoroutes en question, soient abonnés et munis d'un équipement de télépéage.

Le présent article permet de réaliser cet objectif puisqu'il précise que des décrets en Conseil d'Etat peuvent décider que certaines autoroutes ou certains échangeurs peuvent être exploités entièrement par des appareils automatiques.

Dans l'immédiat, la proposition de loi ne fait que poser le principe de mise en place progressive du télépéage. Sa généralisation imposera inévitablement d'importantes modifications législatives et réglementaires en vue de permettre d'assurer la sécurité juridique d'un tel système.

Une proposition de loi spécifique au télépéage devra donc, à terme, être élaborée en vue de modifier les textes existants pour permettre, notamment, aux sociétés d'autoroutes d'encaisser le montant du péage dû par les fraudeurs et pour réprimer leur comportement.

L'article 15 propose d'insérer un nouvel alinéa à l'article 41 de la loi du 29 janvier 1993. Désormais, **les dispositions de la loi Sapin ne s'appliquent plus aux concessions autoroutières qui sont désormais régies par celles de la présente proposition de loi qui appliquent strictement les principes européens de publicité, de transparence, d'égalité de traitement ainsi que ceux de tarification équitable et de l'affectation des produits tirés de la concession aux charges de la concession.**

Il s'agit désormais d'appliquer, par l'intermédiaire de ladite proposition de loi, des règles européennes plus rigoureuses que celles énoncées par la loi Sapin.

Les principes européens encadrant juridiquement plus strictement les activités des concessionnaires, ils rendent alors obsolètes les dispositions de la loi Sapin relatives aux concessions autoroutières.

L'article 16 vise à encourager la **contractualisation entre les sociétés d'autoroutes et les départements et, à cette fin, à apporter à ces derniers un soutien financier adapté pour une meilleure harmonisation entre le réseau autoroutier, plus particulièrement les échangeurs, et la voirie départementale qui dessert ces équipements.**

Ce partenariat financier entre les sociétés et les départements est en effet souhaitable :

- pour le cofinancement éventuel d'échangeurs supplémentaires ainsi que pour l'amélioration du réseau routier départemental appelé à desservir les échangeurs. Un tel dispositif permettrait d'élargir, dans un rayon de 5 à 10 km, les zones d'implantation pour les activités industrielles et commerciales ;

- pour l'insertion des tracés dans les paysages, facteur d'acceptabilité de l'autoroute par les riverains ;

- pour la mise en place de dispositifs de protection environnementale ou acoustique d'un niveau supérieur à celui prévu par la réglementation, notamment pour la traversée des zones agglomérées.

Cette disposition devrait institutionnaliser la pratique des contrats conclus entre les sociétés d'autoroutes et les départements.

Pour l'ensemble des motifs énoncés ci-dessus, il vous est demandé d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE Ier

DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82-1153 DU 30 DECEMBRE 1982

Article 1er

Le dernier alinéa de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

“ Les schémas directeurs d'équipements et de services sont approuvés par le Parlement.

“ Des décrets en Conseil d'Etat précisent les modalités des études prévues au deuxième alinéa du présent article. ”

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA VOIRIE ROUTIERE

Article 2

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière est ainsi rédigé :

“ *Art. L. 122-4.* – Les autoroutes de liaison prévues au schéma directeur national autoroutier sont construites et exploitées sous le régime de la concession.

“ La convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décret en Conseil d'Etat.

“ Le cahier des charges définit notamment les modalités de perception des péages, y compris les tarifs de ceux-ci, les catégories de véhicules auxquels ils s'appliquent. ”

Article 3

Après l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, il est inséré un article L. 122-4-1 ainsi rédigé :

“ *Art. L. 122-4.1.* – Les conventions de concession mentionnées à l'article L. 122-4 doivent, préalablement à leur conclusion, donner lieu à la publication d'un avis dans les conditions et selon les modalités prévues par les articles 11, 15 et 30 de la directive n° 93-37 du Conseil des Communautés européennes.

“ Cet avis précise les critères qui feront utilisés lors de l'attribution du marché dans le respect des règles de transparence, de concurrence et d'égalité de traitement des candidats.

“ Cet avis indique, le cas échéant, l'intention du pouvoir adjudicateur d'intégrer une nouvelle concession dans une concession autoroutière existante, accompagnée éventuellement de la prolongation de la durée de celle-ci ou de l'aménagement de ses tarifs. ”

Article 4

Il est inséré, après l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, un article L. 122-4-2 ainsi rédigé :

“ *Art. L. 122-4.2.* – Les concessions mentionnées à l'article L. 122-4 doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée en fonction des prestations demandées aux concessionnaires.

“ Les concessions peuvent être prolongées selon les modalités prévues à l'article L. 122-4-1.

“ Toutefois, les concessions mentionnées à l'article L. 122-4 peuvent être prolongées sans publicité préalable, ni appel d'offres, par avenant passé entre l'autorité concédante et le concessionnaire, dans les cas suivants :

“ 1. Décision de l'Etat conduisant à changer les règles comptables ou fiscales propres aux sociétés concessionnaires d'autoroutes ;

“ 2. Évolutions réglementaires, environnementales, ou fiscales, entraînant un changement notable de l'équilibre du contrat ;

“ 3. Évolution du trafic nécessitant une augmentation de la capacité de l'ouvrage par élargissement des chaussées, création de chaussées parallèles, ou construction d'autoroutes parallèles proches ;

“ 4. Évolution du trafic ou des besoins des usagers nécessitant de compléter les autoroutes du réseau concédé, par des bretelles, antennes, ou barreaux autoroutiers, destinés à relier des autoroutes déjà concédées, à en améliorer l'accès, ou à assurer la cohérence et l'homogénéité de l'exploitation du réseau existant ;

“ 5. Modifications importantes dans le traitement des usagers, telles que le bouleversement des catégories tarifaires, un changement complet des techniques de péage ou l'équipement des autoroutes pour la conduite automatique.

“ Dans tous les cas où l'autorité concédante décide de modifier par avenant le

contrat de concession, elle doit négocier avec le concessionnaire la durée de la prolongation éventuelle, ainsi que les hausses tarifaires autorisées, de telle sorte que l'avantage économique en résultant pour lui équilibre strictement la contrainte ou la perte économique qui lui est imposée. ”

TITRE III

DISPOSITIONS FINANCIERES.

Article 5

Une concession d'autoroutes comprend une ou plusieurs autoroutes, interconnectées ou non, qui peuvent avoir été concédées simultanément ou successivement et dont la date de fin de concession est la même.

Une même société d'autoroutes peut détenir plusieurs concessions distinctes, s'achevant à des dates distinctes.

Les produits tirés d'une concession conclue en application des articles L. 122-4 et suivants du code de la voirie routière sont exclusivement affectés aux charges liées à cette concession et aux aménagements routiers et autoroutiers susceptibles de faciliter l'accès et d'accroître la fréquentation des autoroutes concédées.

Article 6

A compter du 1er janvier 2001, les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont soumises au régime fiscal de droit commun, notamment en ce qui concerne la TVA.

Article 7

Les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) sont soumises au régime ordinaire des sociétés anonymes, notamment en ce qui concerne leurs règles financières et comptables.

En particulier, elles doivent, avant le 1er janvier 2005 :

– supprimer leurs charges différées ainsi que les pratiques comptables correspondantes ;

– se recapitaliser au niveau nécessaire pour faire face à leurs engagements.

En outre, les concessions des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes sont prolongées jusqu'au 31 décembre 2039, et les sociétés doivent avoir remboursé la totalité de leurs dettes, au plus tard trois ans avant.

Article 8

L'Etat et l'établissement public Autoroutes de France (ADF) peuvent ouvrir le capital des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes en vendant progressivement au public tout ou une partie de leurs actions.

Le produit de ces ventes est utilisé, d'une part, à recapitaliser les SEMCA et, d'autre part, à alimenter le fonds de péréquation autoroutier institué à l'article 9.

Article 9

L'article 37 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire est ainsi rédigé :

“ *Art. 37. – I. – Le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) est composé de trois sections :*

“ 1. Un **Fonds de péréquation autoroutier (FPA)** géré par Autoroutes de France. Ce fonds concourt à assurer l'équilibre entre sections excédentaires et déficitaires dans l'intérêt de l'aménagement du territoire ;

“ 2. Un fonds d'aide aux transports ferroviaires ;

“ 3. Un fonds d'aide aux voies navigables.

“ II. – La totalité de la taxe d'aménagement du territoire instituée par l'article 302 *bis* du code général des impôts est versée au fonds de péréquation autoroutier.

“ III. – Dans la limite de ses ressources, le fonds de péréquation autoroutier contribue au financement :

“ 1. Des avances remboursables accordées aux sociétés d'autoroutes attributaires de concessions temporairement déficitaires ;

“ 2. Des travaux de construction, d'élargissement, d'aménagement et d'entretien des autoroutes qui constituent des prolongements ou des itinéraires d'accès aux autoroutes concédées et qui ne sont ni parallèles ni concurrentes à celles-ci ;

“ 3. Des aménagements faisant l'objet de contrats entre les sociétés d'autoroutes et les départements traversés, dans les hypothèses mentionnées à l'article 15 de la présente proposition de loi.

“ IV. – L'affectation et l'attribution des crédits du fonds de péréquation autoroutier font l'objet de décisions de l'Etat.

“ V. – La loi de finances précise les ressources affectées à chacune des sections du FITTVN.”

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Article 10

I. – Il est créé un conseil de surveillance du Fonds de péréquation autoroutier

composé de deux députés et de deux sénateurs, de représentants élus des collectivités territoriales, de représentants de l'Etat, des usagers et des professionnels.

Les membres du conseil de surveillance sont désignés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le conseil de surveillance est présidé par un parlementaire.

II. – Le conseil de surveillance formule des avis et des suggestions sur l'attribution et l'affectation des fonds décidées par l'Etat.

Il peut être consulté et recevoir des propositions des sociétés d'autoroutes et des collectivités territoriales quant à la gestion par l'Etat du Fonds de péréquation autoroutier.

Il peut se saisir des questions relatives à la gestion du fonds de péréquation autoroutier qui lui paraissent nécessiter son avis.

Les avis qu'il formule sont publics.

Il établit un rapport annuel au Parlement.

Article 11

Le schéma directeur national des autoroutes de liaison qui sera intégré au schéma directeur d'équipements et de services routiers, joint en annexe, est approuvé.

Des conventions conclues entre l'Etat, Autoroutes de France et les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes précisent les modalités de mise en œuvre du Schéma directeur national des autoroutes de liaison.

Article 12

Un rapport, rendant compte de l'état de l'avancement de la construction des autoroutes du Schéma directeur national des autoroutes de liaison, est présenté tous les cinq ans par le Gouvernement au Parlement.

Le Gouvernement doit rendre compte à cette occasion :

1. Des ventes des actions des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes ;
2. Des dividendes des actions des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes ;
3. De la taxe sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes calculée sur la base de 4 centimes par kilomètre parcouru ;
4. De la gestion du Fonds de péréquation autoroutier.

Article 13

Par dérogation aux dispositions de l'article 2 de la présente loi, les autoroutes de liaison dont la construction a été engagée sur fonds budgétaires à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et qui sont à cette date exploitées hors péage restent hors

péage.

Elles peuvent, toutefois, être concédées et mises à péage par l'Etat soit en totalité soit pour certaines de leurs sections, sous réserve de l'accord des régions et des départements traversés, lorsqu'elles nécessitent des travaux de construction, de renforcement, de parachèvement, d'élargissement, la création de chaussées parallèles ou d'une autoroute parallèle proche.

Les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière sont applicables.

Pour les autoroutes qui ne nécessitent que des travaux de renforcement ou d'élargissement, le péage peut n'être perçu que sur les véhicules les plus lourds ou les plus volumineux.

Des décrets en Conseil d'Etat réservent l'usage de certaines sections d'autoroutes concédées ou de certains échangeurs aux utilisateurs titulaires d'abonnement et munis de dispositifs permettant d'acquitter le péage en mode automatique ou par télétransmission.

Article 14

L'article 41 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques est complété par un alinéa ainsi rédigé :

“ Elles ne s'appliquent pas non plus aux concessions régies par les articles L. 122-4 et suivants du code de la voirie routière. ”

Article 15

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes peuvent conclure des conventions avec les départements concernés pour assurer, en commun, une meilleure intégration de liaisons autoroutières au réseau routier départemental et au milieu environnant, une meilleure desserte des échangeurs ou un renforcement des protections acoustiques et environnementales.

A cet effet, les sociétés concessionnaires d'autoroutes apporteront leur soutien financier aux départements pour la réalisation de ces voiries de desserte et de ces aménagements.

Article 16

Les pertes des recettes résultant pour l'Etat de l'application de l'ensemble de ces dispositions sont compensées par un relèvement à due concurrence de la taxe intérieure sur les produits pétroliers prévue à l'article 298 du code général des impôts.

N°1909. - PROPOSITION DE LOI de MM. Michel INCHAUSPE et Yves DENIAUD relatif au financement du schéma directeur national des autoroutes (*renvoyée à la commission de la production*)