

N° 1303

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juillet 2013

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur **les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. OLIVIER FAURE et ALAIN RODET
Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DU CONTRÔLE DES OBLIGATIONS CONTRACTUELLES DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES	7
A. DES INSTRUMENTS DE SUIVI DES SCA À PÉRENNISER ET RENFORCER	7
B. LES CONTRÔLES DE LA RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS DOIVENT CONDUIRE À LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE SANCTIONS	8
II. L'URGENCE DE REVOIR LES MODALITÉS DE FIXATION DES HAUSSES DE TARIFS	9
A. DES HAUSSES SUPÉRIEURES À LA HAUSSE MINIMALE PRÉVUE PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE	9
B. LA NÉCESSITÉ DE REVOIR LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET CONTRACTUEL DE LA FIXATION DES TARIFS	11
1. La procédure de négociation	11
2. Le modèle financier	12
EXAMEN EN COMMISSION	15
OBSERVATIONS ÉCRITES DES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTE	33
RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES « LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES »	37

INTRODUCTION

Par lettre en date du 13 décembre 2012, le Président de la commission des Finances a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

M. Alain Rodet, Rapporteur spécial des Transports routiers, fluviaux et maritimes et M. Olivier Faure, Rapporteur spécial des Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires avaient proposé ce thème au bureau de la commission.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et Mme Évelyne Ratte, présidente de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, sont venus présenter l'enquête portant sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes devant la commission des Finances, le 24 juillet 2013. Quatre grands groupes de sociétés concessionnaires « historiques » (Vinci Autoroutes, SAPN, Sanef et AREA) ont par ailleurs été invités à produire leurs observations écrites sur cette enquête à la demande du Président de la commission des Finances. Le compte rendu de ces auditions et ces observations figurent ci-après.

Les Rapporteurs soulignent à titre liminaire que l'enquête porte sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) et l'examen du suivi des obligations des concessionnaires et la régulation des hausses de tarifs. La Cour des comptes a mené cette étude en se fondant sur des données transmises par le ministère en charge des Transports.

La Cour des comptes ne s'est donc pas livrée à la seule évaluation du bilan financier des concessions *stricto sensu* mais a réalisé une analyse beaucoup plus large et approfondie, tant du cadre financier que juridique des concessions – principalement des sept concessions historiques privées ⁽¹⁾ – et a dressé un portrait peu flatteur de la conduite par l'État des relations contractuelles avec ces sociétés.

Les Rapporteurs insistent sur le fait qu'il est primordial que l'État revoit rapidement tant les modalités de négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes des contrats de plan que la pertinence de certains investissements y figurant ⁽²⁾. Par ailleurs, le cadre tarifaire et le modèle financier qui n'offrent pas, aujourd'hui, une protection suffisante des intérêts des usagers doivent être repensés, de façon urgente.

Les Rapporteurs, en s'appuyant sur les conclusions de l'enquête menée par la Cour des comptes, appellent l'État à renforcer le contrôle des obligations contractuelles des SCA (I) et à revoir les modalités de fixation des hausses de tarifs (II).

(1) *Autoroutes du Sud de la France (ASF), Société des autoroutes Esterel Côte d'Azur Provence Alpes (ESCOTA), COFIROUTE, Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), Société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA), Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef) et Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN).*

(2) *Un contrat de plan, conclu entre l'État et une société concessionnaire et négocié pour cinq ans, permet, en contrepartie d'une loi tarifaire plus élevée, de faire réaliser des investissements supplémentaires, non prévus à l'origine dans le contrat de concession.*

I. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DU CONTRÔLE DES OBLIGATIONS CONTRACTUELLES DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

L'introduction d'indicateurs de performance dans les nouveaux contrats de plan constitue une avancée qui doit être pérennisée. Mais contrôler les obligations contractuelles des SCA reste insuffisant si l'État ne recourt pas aux sanctions de façon stricte.

A. DES INSTRUMENTS DE SUIVI DES SCA À PÉRENNISER ET RENFORCER

Les cahiers des charges des sociétés concessionnaires les plus récentes ⁽¹⁾ comportant désormais des indicateurs de performance, la Direction des infrastructures de transport (DIT) a souhaité mettre en place de tels indicateurs auprès des SCA « historiques ». Elle est parvenue, au prix de quelques difficultés, à faire accepter dans leurs contrats de plans récents ⁽²⁾ l'introduction d'indicateurs, réalistes, différenciés par société et accompagnés d'un mécanisme de pénalités.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, ce système de pénalités est novateur mais ses effets financiers sont très modestes, car les objectifs ne sont pas nettement supérieurs aux résultats déjà obtenus et les montants en jeu restent symboliques.

Les Rapporteurs appellent toutefois à la pérennisation de ces indicateurs dans les prochains contrats de plan, en les accompagnant de sanctions effectives.

D'autres instruments de suivi intéressants existent : ainsi, au plus tard le 1^{er} juillet de chaque année, les SCA doivent remettre à l'autorité concédante, un compte rendu d'exécution de la concession pour l'année échue comportant notamment le bilan des investissements réalisés et les données d'exploitation. À partir de ces documents, la DIT établit un rapport par société assurant le suivi des actions en faveur du développement durable, de l'exploitation et des services aux usagers, de la politique tarifaire et commerciale, de la politique financière et de l'évolution de la société.

Concernant le suivi de la politique d'investissements, **les Rapporteurs regrettent que les derniers contrats de plan ne comportent pas de clause permettant à l'État de connaître le coût réel de tous les investissements compensés, ni le budget consacré à l'entretien du patrimoine.** Étant donné que la nature du contrat de concession fait peser le risque sur le concessionnaire, le concédant ne peut récupérer la différence entre le coût prévisionnel et le coût réel des investissements. Néanmoins, afin que l'État puisse négocier correctement les investissements ultérieurs, il serait nécessaire qu'il ait connaissance de ces coûts réels.

(1) ARCOUR, ALIENOR et ALICORNE.

(2) COFIROUTE 2010-2014, APRR et AREA 2009-2013 et les avenants du 19 mars 2012, ASF 2012-2016, Sanef 2010-2014.

Enfin, **les Rapporteurs appellent l'attention de la DIT, ainsi que le souligne à juste titre la Cour des comptes, sur la nécessité d'assurer un suivi approfondi de la situation financière des SCA.** Ce suivi, qui porte uniquement sur la réalisation des travaux, ne permet pas de garantir l'absence de surcompensation de ces investissements, qui constitue l'une des conditions de l'acceptation de cette aide d'État par la Commission européenne.

Dans ce contexte les Rapporteurs recommandent de procéder à une **contre-expertise de tous les coûts prévisionnels ainsi que du bilan des contrats de plan précédents.**

Enfin, les Rapporteurs insistent sur l'importance de **définir le champ des opérations compensables et que les opérations compensées soient toutes incluses à l'article 7-5 du cahier des charges** ⁽¹⁾.

B. LES CONTRÔLES DE LA RÉALISATION DES INVESTISSEMENTS DOIVENT CONDUIRE À LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE SANCTIONS

L'État concédant doit vérifier, après mise en service d'un équipement, que les SCA continuent de respecter les obligations réglementaires et contractuelles. Ces contrôles prennent la forme de visites de chantiers et d'audits.

Il ressort de l'enquête menée par la Cour des comptes que seul le contrôle des ouvrages d'art présente une méthodologie formalisée et est conduit de façon régulière.

Les Rapporteurs soutiennent donc la recommandation de la Cour des comptes visant à formaliser la méthodologie des contrôles relatifs au patrimoine et à accroître la fréquence des contrôles, notamment pour vérifier l'état des chaussées, des ouvrages en terre et des aménagements « environnementaux ».

En cas de manquement à une obligation du cahier des charges, le concédant peut exiger, après mise en demeure restée infructueuse, le versement d'une pénalité fixée à 10 000 euros par jour de retard (5 000 euros pour COFIROUTE).

Or, malgré le recensement de manquements (mauvais état de certains ouvrages, insuffisance des données transmises), ces moyens contraignants ne sont mis en œuvre que de façon exceptionnelle. Les Rapporteurs attirent l'attention de l'État sur le fait qu'**une telle carence pourrait engager la responsabilité de l'État concédant en cas d'accident. En sus de la nécessité pour l'État de recourir fermement aux pénalités, il conviendrait de subordonner l'ouverture des négociations des nouveaux contrats de plan au respect de ces obligations.**

(1) Cette disposition impose aux concessionnaires de restituer l'avantage financier résultant du retard de réalisation d'un investissement programmé et déjà compensé dans la loi tarifaire.

Enfin, en janvier 2010, l'État a signé avec ASF, COFIROUTE, ESCOTA, Sanef et SAPN, des avenants aux contrats de concession relatifs à la réalisation de travaux pour un montant d'un milliard d'euros environ, en vue d'améliorer les performances environnementales du réseau (le « Paquet vert » autoroutier), assortis de contreparties financières et de l'allongement d'un an de la durée des concessions. Ces SCA avaient jusqu'au 26 mars 2013 pour réaliser leurs programmes de travaux. Or, en mars 2012, seule la moitié des travaux était achevée. L'État devrait donc s'assurer de leur réalisation rapide.

Si l'État est chargé de s'assurer du respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles et réglementaires, il a également la lourde responsabilité de mener les négociations des contrats de plan avec les SCA qui régissent – la plupart du temps – les hausses de tarifs des péages.

Toutefois, il ressort des travaux de la Cour des comptes que l'État ne se donne malheureusement pas les moyens de mener ces négociations dans un sens favorable aux usagers.

II. L'URGENCE DE REVOIR LES MODALITÉS DE FIXATION DES HAUSSES DE TARIFS

Alors que les recettes des péages augmentent régulièrement et de façon particulièrement favorable aux SCA (hausse supérieure à l'inflation), il devient urgent de revoir le cadre juridique et contractuel de fixation des hausses de tarifs.

A. DES HAUSSES SUPÉRIEURES À LA HAUSSE MINIMALE PRÉVUE PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

L'article 3 du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers garantit aux SCA une hausse minimale des tarifs égale à 70 % de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (hors tabac), en l'absence de contrat de plan. Ce texte garantit donc un plancher minimum pour les SCA et non un plafond. En pratique, les contrats de plan s'enchaînant sans discontinuité, cette situation est assez rare.

En revanche, les contrats de plan font également dépendre les hausses de tarifs de l'indice des prix à la consommation mais surtout, garantissent des hausses tarifaires supplémentaires en compensation des travaux que les SCA s'engagent à réaliser.

Les grilles tarifaires sont contrôlées par la DIT avant transmission de la synthèse de ces contrôles à la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) en vue de vérifier que ces hausses respectent les dispositions du cahier des charges et du contrat de plan.

La DIT s'assure, par ailleurs, que les SCA ne pratiquent plus de « foisonnement »⁽¹⁾, pratique qui aurait disparu définitivement en 2011 (dès 2007 pour APRR, AREA, Sanef et SAPN). La récupération du produit du foisonnement recommandée par la Cour des comptes en 2008 n'est intervenue que tardivement et partiellement. Ainsi, aucune réfaction pour récupérer les recettes tarifaires de 2006 dues à ces modulations tarifaires n'a été menée à l'égard de SAPN, ASF, ESCOTA ou COFIROUTE. Il convient également de souligner que si le contrat de plan 2011-2014 de COFIROUTE prévoit une clause « anti-foisonnement », celle-ci a une durée par nature limitée et s'est accompagnée d'une hausse tarifaire entraînant un surplus de recettes de 234 millions d'euros hors taxe sur la durée totale de la concession, en vue de compenser le manque à gagner pour le concessionnaire. Selon la Cour des comptes, les modalités de ce calcul ont été favorables à COFIROUTE.

Les cahiers des charges des contrats de certaines SCA⁽²⁾ visent à limiter les « distorsions tarifaires ». Ces contrats comprennent une clause tempérant l'ampleur de la modulation des tarifs kilométriques par rapport au taux kilométrique moyen sur le réseau : les taux kilométriques appliqués aux véhicules d'une même classe ne peuvent s'écarter de plus de 50 % du taux kilométrique moyen, sur aucune section. D'après la Cour des comptes, cette règle n'est respectée que par COFIROUTE. D'après les données communiquées par le ministère, en 2012, 212 trajets s'écartaient de plus de 50 % du tarif kilométrique moyen de la classe considérée dont 38 pour la classe 1 (véhicules légers).

Enfin, l'enquête relève, de façon particulièrement préoccupante, que la tendance à la forte progression des hausses de tarifs en 2008 s'est poursuivie et s'est amplifiée depuis 2009, tant en application des contrats de plan que pour neutraliser l'inflation négative dans le cadre de la fixation des tarifs en 2010⁽³⁾ et la compensation de la hausse de la taxe d'aménagement du territoire due par les SCA. À titre d'exemple, pour l'année 2012, alors que l'indice des prix à la consommation connaissait une inflation de 2,25 %, le taux de hausse moyen des tarifs pour les véhicules de classe 1 (véhicules légers) était de 2,58 % pour APRR et de 2,53 % pour COFIROUTE. Pour les nouvelles concessions⁽⁴⁾, les hausses de tarifs sont particulièrement élevées en raison des formules de fixation tarifaires inscrites dans le contrat de concession : à l'exception d'ALICORNE, les tarifs de péages ont progressé en moyenne de 2,5 points au-dessus de l'inflation depuis 2010.

(1) Selon la définition donnée par la Cour des comptes : « Cette pratique consiste, pour le concessionnaire, tout en respectant le taux moyen d'augmentation annuel des tarifs des péages, à moduler cette augmentation afin d'appliquer des hausses de tarif plus élevées sur les sections les plus empruntées. Cette pratique permet de faire croître le chiffre d'affaires annuel au-delà de ce qui résulterait d'une application uniforme de la hausse annuelle des tarifs approuvés par l'État ».

(2) APRR, AREA, Sanef, SAPN, ASF et ESCOTA.

(3) - 0,22 % entre octobre 2008 et octobre 2009 pour l'indice des prix à la consommation hors tabac qui a finalement été intégrée dans le calcul des hausses tarifaires en 2010.

(4) ARCCOUR, ALIENOR et ALICORNE.

Taux de hausse moyen par société (classe 1) en %

	2010		2011		2012	
	Progression	Écart par rapport à l'inflation	Progression	Écart par rapport à l'inflation	Progression	Écart par rapport à l'inflation
ARCOUR	2,13	2,35	4,09	2,57	6,50	4,25
ALIS	3,14	3,36	4,77	3,25	5,00	2,75
ADELAC	0,93	1,15	3,67	2,15	3,54	1,29
CEVM	1,67 et 2,60 (été)	1,89 et 2,82	3,80 et 4,92 (été)	2,28 et 6,44	4,69 et 4,88 (été)	2,44 et 7,13
ALICORNE	Mise en service		0	-1,52	2,67	0,42
Indices des prix à la consommation (hors tabac)	-0,22	0	1,52	0	2,25	0

Source : Sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé.

Les Rapporteurs s'alarment du fait que les hausses des tarifs des péages sont bien plus élevées que l'inflation et permettent aux SCA d'augmenter leur chiffre d'affaires péages en 2012, ce qui peut paraître paradoxal alors même que le trafic a diminué.

B. LA NÉCESSITÉ DE REVOIR LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET CONTRACTUEL DE LA FIXATION DES TARIFS

1. La procédure de négociation

Une série de contrats de plan a été conclue à partir de 2009 avec six SCA ⁽¹⁾ afin de prévoir 1,2 milliard d'euros d'investissements en contrepartie d'une compensation par des hausses tarifaires supérieures à l'inflation.

Toutefois et malgré des enjeux financiers majeurs, le cadre de négociation s'est révélé peu contraignant pour les SCA et défavorable pour l'État.

En effet, le décret de 1995 n'encadre pas les hausses tarifaires issues des contrats de plan, plaçant le ministère chargé des transports dans un rapport de force déséquilibré et peu propice à la garantie des intérêts des usagers, entretenu par une organisation des négociations insuffisante et dommageable à l'État. La DGITM négocie seule les hausses tarifaires, sur la base d'un mandat de négociation peu précis.

La négociation de la nouvelle génération de contrat de plan atteste de cette désorganisation. En effet, ce n'est qu'en septembre 2009, alors que les pourparlers étaient déjà bien avancés, que la DGTIM a sollicité du Ministre en charge des transports, un mandat de négociation ⁽²⁾ mais qui a été limité aux seules hausses de tarifs qui ne devaient pas excéder l'inflation en 2010 et 2011. Or, la loi tarifaire finalement négociée s'est située hors de ce mandat et cette négociation n'a pas couvert tous les contrats de plan en cours de négociation (aucun mandat de négociation n'a été donné concernant les contrats de plan de deux autres SCA ⁽³⁾).

(1) APRR, AREA, ASF, ESCOTA, Sanef et COFIROUTE.

(2) Pour les contrats de plan d'APRR, AREA, COFIROUTE, Sanef et SAPN.

(3) ASF et ESCOTA.

Par ailleurs, ni la direction du budget, ni la DGCCRF n'interviennent durant les négociations de ces contrats de plan ; elles ne sont informées qu'après la clôture des négociations.

Sur le fond, de nombreuses données, telles que le choix des investissements compensés, le bilan des précédents contrats de plan, l'impact de l'article 7-5 du cahier des charges annexé aux contrats de concession, la suppression du foisonnement, le taux de rentabilité des opérations conduisent à rendre les négociations particulièrement complexes.

Cette difficulté est accrue par le fait que d'une part, le ministère négocie au cas par cas sans avoir préalablement défini le champ des investissements compensables et que d'autre part, l'évaluation des montants à compenser demeure délicate, le ministère ne disposant pas d'une base de données actualisée recensant les coûts, en raison, notamment, de la réticence des SCA à les transmettre.

2. Le modèle financier

Le modèle financier appliqué par la DIT pour la négociation tarifaire est très sensible aux hypothèses macro-économiques et financières retenues, notamment aux perspectives d'évolution du trafic qui sont très favorables aux SCA.

Le chiffrage de la hausse tarifaire a été réalisé par la méthode des *cash-flows actualisés* qui consiste à évaluer l'ensemble des flux financiers positifs (recettes de péages...) et négatifs (charges d'exploitation...) induits par l'investissement envisagé et à les ramener à leur valeur actualisée à la date de 2009. Le modèle économique est construit de telle sorte que tout investissement est compensé par une hausse de tarifs.

L'équilibre du contrat de plan consiste à égaliser, sur la durée de la concession, la somme de la valeur actualisée nette des travaux inscrits dans le contrat de plan, majorée le cas échéant des sommes dues au titre du bilan du précédent contrat de plan et le surplus de cash-flows libres résultant de la hausse de tarif. Or, les SCA ont bénéficié **d'un surplus de cash-flows libres de plus d'un milliard d'euros en compensation des investissements à réaliser.**

Les négociations menées à l'occasion de la conclusion de la nouvelle génération de contrats de plan ont été clairement favorables aux SCA : les taux de rentabilité ⁽¹⁾ négociés, supérieurs pour certaines sociétés à 8 %, sont généralement plus élevés que ceux négociés pour le Paquet vert. Ils sont, notamment, substantiellement supérieurs au taux proposé par l'État (6,7 % pour APRR et 6,5 % pour COFIROUTE). Or, le taux de 8,08 % finalement retenu pour APRR a exercé un effet de contagion sur la négociation des autres contrats de plan. Au final, le même taux a été retenu pour COFIROUTE et ESCOTA et ASF ont même obtenu un taux supérieur (respectivement, 8,25 % et 8,22 %). Ce taux

(1) Il s'agit d'un bénéfice raisonnable escompté par les SCA.

pourrait, en outre, s'avérer supérieur au taux négocié compte tenu de l'intégration de certaines hypothèses favorables aux SCA et de la marge dégagée sur le coût des investissements.

Enfin, **les recettes de péages ont connu entre 2008 et 2011, une progression de plus de 10 %** qui est très largement supérieure à celle prévue par le ministère. Ainsi, Vinci Autoroutes, APRR et Sanef ont perçu **7,6 milliards d'euros de péages en 2011** (4,28 milliards d'euros pour Vinci Autoroutes, 1,96 milliard d'euros pour APRR et 1,38 milliard d'euros pour Sanef). Le chiffre d'affaires des SCA historiques a cru en moyenne de 4 % par an entre 2006 et 2011. Le résultat net des sept sociétés concessionnaires historiques se chiffrait à 2 064,6 millions d'euros en 2011, soit un taux de croissance annuel moyen de 6,2 % durant la période 2006-2011.

Enfin, et de manière particulièrement préoccupante du point de vue de la sécurité juridique, les hausses tarifaires négociées ont été mises en œuvre dès la signature du contrat de plan avant l'approbation par décret en Conseil d'État.

Les Rapporteurs recommandent, avec la Cour des comptes, de revoir le cadre réglementaire et contractuel relatif à la fixation des tarifs.

Ainsi, il conviendrait de **modifier le décret de 1995** afin de définir un **plafond d'évolution des hausses de tarifs** (et non plus un plancher), applicables également aux contrats de plan, hors compensation des investissements.

Par ailleurs, les Rapporteurs soutiennent la recommandation relative à la **définition et à la formalisation d'une procédure de conduite interministérielle des négociations** pour les contrats de plan, auxquelles serait associé le ministère du budget et qui serait, *in fine*, approuvées par le Premier ministre.

Au-delà de ces recommandations, il serait nécessaire de repenser les investissements à inclure dans les contrats de plan qui doivent faire l'objet d'une analyse plus fine, le réseau autoroutier étant désormais constitué pour l'essentiel. Il serait ainsi pertinent, dans le cadre de la négociation du plan de relance autoroutier, de réfléchir à de **nouveaux aménagements favorisant la mobilité dans les zones périurbaines des grandes agglomérations.**

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission procède à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, et de Mme Évelyne Ratte, présidente de la 7^e chambre, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes, en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

M. le président Gilles Carrez. Pour notre avant-dernière réunion de la session extraordinaire, nous accueillons ce matin M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, accompagné de la présidente de la septième chambre, Mme Évelyne Ratte. Ils viennent nous présenter le rapport qu'a préparé la Cour suite à la demande d'enquête que nous lui avons adressée le 13 décembre dernier, en application des dispositions du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF –, sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le même jour, nous avons également saisi la Cour d'une demande sur les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence, sujet sur lequel, monsieur le Premier président, vous nous avez présenté votre rapport le 17 juillet. En outre, vous nous remettrez deux autres rapports, l'un sur le crédit d'impôt recherche et l'autre sur le recours à des organismes privés pour le placement de personnes sans emploi.

Les présidents de Vinci Autoroutes et de la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France – SANEF –, MM. Pierre Coppey et Alain Minc, ainsi que les présidents-directeurs généraux de la Société des autoroutes Paris-Normandie – SAPN – et de la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône – APRR –, MM. François Gauthey et Philippe Nourry, m'ont fait parvenir la semaine dernière un courrier, dont l'objet était de me faire part de leur souhait de pouvoir communiquer leurs observations sur les questions abordées par la Cour des comptes. Ils estimaient en effet que la procédure du contradictoire n'avait pas été menée à son terme, mais je leur ai rappelé que celle-ci ne prend pas sa forme habituelle dans le cadre des rapports commandés en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF ; je les ai néanmoins invités à rédiger une contribution écrite, qui sera annexée au rapport d'information de nos rapporteurs spéciaux, Olivier Faure et Alain Rodet.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir organisé cette audition qui me permet de présenter à votre commission l'enquête que la Cour des comptes a réalisée à votre demande, en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF ; celle-ci porte sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Je suis accompagné de Mme Évelyne Ratte, présidente de la septième chambre, et sont également présents M. François-Roger Cazala, conseiller maître, président de la section des transports à la septième chambre et contre-rapporteur, et Mme Claire Aldigé, auditrice et rapporteure de cette enquête.

Je tiens à préciser que ce rapport n'est pas le résultat d'un contrôle des concessions, ni davantage des sociétés concessionnaires d'autoroutes, car la Cour n'est pas compétente pour mener de tels travaux. Ce sont donc les services de l'État chargés des relations avec ces sociétés qui ont été contrôlés. Les chiffres qui figurent dans les tableaux du rapport proviennent du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, et non des sociétés.

Ce travail a suivi les procédures traditionnelles – collégialité et contradiction – encadrant la production des travaux de la Cour et qui forment la garantie de leur neutralité et de leur rigueur. La Cour a adressé le rapport provisoire aux administrations et aux sept sociétés concessionnaires historiques qui ont été concernées par l'enquête – pour les extraits les concernant – et elle a reçu de volumineuses réponses écrites de leur part. Ces sociétés ont également pu faire valoir leurs arguments à l'occasion d'auditions, organisées pour les cinq d'entre elles qui en ont fait la demande. C'est après une analyse approfondie de ces éléments que la Cour a forgé sa propre opinion et a établi les éléments factuels qui figurent dans le rapport. Pour répondre aux inquiétudes que les sociétés ont exprimées sur le contenu des constats et des recommandations retenus par la Cour, j'ai suggéré à la présidente de la septième chambre de leur transmettre les extraits du rapport définitif qui les concernaient avant qu'ait lieu la présente audition, ce qu'elle a accepté de faire.

Afin de financer le développement rapide d'un réseau autoroutier moderne, l'État a mis en place des concessions grâce auxquelles la construction et l'entretien des infrastructures sont financés par les usagers – à travers le paiement d'une redevance –, et non par le contribuable comme pour le reste du réseau routier. Cette dérogation au principe de gratuité de l'usage des voies de circulation vise à permettre de financer par des péages l'amortissement des constructions déjà réalisées, ainsi que l'exploitation, l'entretien et l'extension du réseau existant. Ce système transfère au concessionnaire les risques liés aux travaux et au trafic.

Les opérateurs qui ont assuré la construction et l'exploitation du réseau étaient pour l'essentiel des entreprises publiques. La privatisation des six sociétés historiques, mise en œuvre en 2006, a modifié la relation entre l'État et celles-ci. Elles ont été regroupées au sein de trois groupes : le premier est Vinci Autoroutes, qui comprend Cofiroute, Autoroutes du Sud de la France – ASF – et les Autoroutes Esterel-Côte d'Azur – ESCOTA –, le deuxième, contrôlé par Eiffage, rassemble APRR et la société des Autoroutes Rhône-Alpes – AREA –, et le troisième réunit la SANEF et la SAPN. C'est sur les relations entre l'État et ces sept sociétés – qui réalisent 95 % du chiffre d'affaires du secteur – que l'enquête s'est concentrée.

La France dispose aujourd'hui d'un réseau autoroutier de 11 000 kilomètres, dont 8 800 sont concédés. La partie la plus ancienne est amortie, mais, même pour cette portion du réseau, les coûts d'exploitation et d'entretien sont importants : en effet, 25 % du trafic routier passe par le réseau autoroutier, alors que celui-ci ne représente que 6 % du réseau. La qualité et la sécurité des infrastructures autoroutières sont unanimement reconnues et participent de l'attractivité économique du territoire ; il convient toutefois de s'assurer que le rapport entre le coût et l'efficacité soit le meilleur possible, ce qui est le rôle de la puissance publique lorsqu'elle négocie les concessions autoroutières et fixe l'évolution des péages.

La Cour a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur le sujet des péages autoroutiers, notamment dans un chapitre du rapport public annuel de 2008. Elle avait critiqué l'inadaptation des règles de négociation et de fixation des péages aux enjeux actuels, la déconnexion de ces péages par rapport à la mesure des coûts, l'insuffisante répercussion de la fin de l'amortissement du réseau le plus ancien par une baisse des péages dans les sections concernées, l'incohérence des tarifs dans différents tronçons et, dans l'ensemble, un système devenu trop favorable aux concessionnaires.

La Cour a constaté dans la présente enquête que les recommandations qu'elle avait formulées en 2008 avaient été assez largement suivies, mais que beaucoup restait à faire pour améliorer la maîtrise des concessions autoroutières. Elle s'est concentrée, pour répondre à la demande de votre Commission, sur une analyse de l'évolution des péages depuis dix ans et sur le contrôle par l'État du respect par les sociétés concessionnaires des obligations qu'elles ont contractées en contrepartie des hausses tarifaires obtenues ces dernières années.

Plus généralement, l'analyse se porte sur le cadre de négociation entre les services de l'État et les sociétés concessionnaires, et en particulier sur la deuxième génération de contrats de plan discutés depuis 2009. Ces documents ne sont pas publics et sont conclus dans des conditions peu transparentes ; c'est le rôle de la Cour de faire la lumière sur l'équilibre de ces négociations et sur leur contenu, et de formuler des recommandations pour renforcer l'efficacité du système des concessions autoroutières dans l'intérêt du contribuable et de l'utilisateur du service public.

Les principaux constats et recommandations figurant dans ce rapport peuvent être résumés en trois messages : le ministère assure un meilleur suivi du respect des obligations par les concessionnaires, mais sans toujours tirer les conséquences du non-respect de celles-ci ; la négociation tarifaire ne permet pas de protéger les intérêts de l'État et ceux des usagers ; enfin, cette insuffisante maîtrise du cadre contractuel par l'État résulte d'un déséquilibre dans la négociation au profit des concessionnaires autoroutiers. La Cour formule des propositions afin que l'État s'organise mieux pour négocier et dispose d'informations plus nombreuses de la part des sociétés.

S'agissant des progrès dans le suivi des obligations des concessionnaires qui ne débouchent pas assez sur des évolutions, il faut tout d'abord constater que l'administration bénéficie d'une expertise reconnue ; elle a mis en place une série d'indicateurs de performance qui servent à rendre compte de son action devant le Parlement dans le cadre de la LOLF. Ces indicateurs concernent tant la qualité des routes et des ouvrages d'art que celle des aires ou le délai d'intervention après un événement ou pour un dépannage. Ils ont été repris dans les contrats de performance avec les sociétés concessionnaires et ont été associés à des objectifs modulés selon les concessions.

Ce système est novateur et constitue une évolution positive. Il souffre cependant de deux défauts : le premier réside dans l'absence de contre-expertise par les services du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie des données transmises par les sociétés et une démarche d'audit pourrait être mise en place pour assurer leur évaluation ; la seconde faiblesse a trait au fait que les indicateurs n'ont de réelle importance que si le non-respect des engagements qui y sont associés trouve une concrétisation – que ce soit par le déclenchement de pénalités ou par l'insertion de nouvelles dispositions dans le contrat de plan suivant. Or, cette traduction s'avère encore insuffisante ; un régime de pénalités a bien été mis en place pour certains indicateurs, mais ses effets financiers restent modestes : le plafond des pénalités ne représente que quelques centaines de milliers d'euros, soit, selon les concessions, entre 0,029 et 0,055 % du chiffre d'affaires.

Le système d'indicateurs est donc prometteur, mais il doit être pérennisé et consolidé pour mieux contribuer au suivi du respect des obligations contractuelles par les sociétés.

La Cour a examiné les autres aspects du suivi du respect de ces engagements. Les cahiers des charges des contrats de plan prévoient, en contrepartie des hausses tarifaires, des travaux d'entretien et la réalisation de nouveaux investissements. Ces mêmes contrats donnent à l'État la faculté de mettre en demeure puis d'exiger des pénalités en cas de non-respect de ces obligations.

L'administration a effectué 503 visites de chantier en 2011 ; la Cour a constaté que celles-ci se concentraient excessivement sur les ouvrages d'art et les constructions nouvelles, au détriment de la vérification de l'état des chaussées et des ouvrages en terre existants. Seuls deux audits ont été consacrés à l'état des chaussées en 2010 et en 2011, dont l'un a constaté une dégradation suffisamment grave pour justifier une mise en demeure. Le

contrôle des obligations environnementales est également très limité. La Cour recommande que la politique de contrôle soit mieux formalisée et qu'elle donne davantage de place à la vérification de l'état des chaussées et au respect des obligations environnementales.

Le maintien du bon état des ouvrages d'art fait partie des obligations à la charge des concessionnaires – donc non rémunérées par des hausses de péage supplémentaires à la hausse de 70 % de l'inflation prévue par le décret de 1995. La Cour a constaté que la plupart des sociétés – notamment Cofiroute – fournissent des informations trop limitées sur les opérations menées et sur leur coût. Même si les sommes consacrées sont croissantes et que le réseau autoroutier est plus sûr et mieux entretenu que les autres réseaux routiers nationaux, les moyens consacrés par les concessionnaires se situent encore à un niveau insuffisant compte tenu du vieillissement et de la dégradation du patrimoine. L'analyse des campagnes d'audit révèle pour plusieurs sociétés – en particulier ASF et la SAPN – le mauvais état des ouvrages et la faiblesse des moyens consacrés à leur maintenance. Ces constats particulièrement défavorables n'ont pas conduit l'État à mettre en demeure le concessionnaire, ni *a fortiori* de lui infliger des pénalités ; ils n'ont pas même eu d'impact sur la négociation du contrat de plan suivant.

La Cour recommande à l'État d'avoir bien davantage recours aux dispositions contraignantes, le défaut d'action pouvant engager sa responsabilité en cas d'accident ; elle conseille également qu'une plus grande importance soit accordée, dans le renouvellement des contrats de plan, au respect par les concessionnaires de leurs obligations de base, en particulier pour ce qui concerne la sécurité des routes et des ouvrages d'art.

Dans l'ensemble, l'administration se refuse à établir un bilan de la situation financière de chaque société, au motif que celle-ci assume le risque d'exploitation de la concession. Cependant, l'évolution de la situation des entreprises constitue un paramètre important pour la négociation du contrat suivant et la Cour invite donc l'État à dresser un bilan de l'exécution de chaque contrat de plan, en exploitant toutes les données permettant de le faire ; elle recommande que les données transmises sur la nature et le coût des investissements réalisés soient plus précises, notamment s'agissant de ceux donnant droit à augmenter les péages.

Le deuxième message du rapport est que la négociation tarifaire ne permet pas de protéger les intérêts de l'État et ceux des usagers. La règle d'évolution des tarifs figure dans un décret de 1995 ; elle garantit une hausse annuelle minimale du tarif kilométrique moyen à hauteur de 70 % de l'inflation. Si un concessionnaire s'engage à réaliser des investissements dans un contrat de plan, cette augmentation peut être supérieure, sans qu'aucun plafond ne soit défini. En pratique, le contrat de plan fixe presque systématiquement la tarification, et la revalorisation est nettement supérieure au plancher. Ainsi, les contrats de plan, qui devaient demeurer l'exception compte tenu de l'état presque achevé du réseau autoroutier, sont, à la demande des sociétés concessionnaires, devenus la règle. On peut en outre s'interroger sur la notion de plancher garanti de hausse, qui interdit toute baisse ou tout gel des péages. Le système repose sur le principe que tous les investissements doivent être compensés par des hausses de tarifs ; par conséquent, les bénéfices des sociétés n'ont pas vocation à être réinvestis ou à permettre une diminution des tarifs. Ce modèle ne peut qu'aboutir à une hausse constante et continue de ceux-ci. Le bien-fondé de cette exception au principe de désindexation des prix a déjà été contesté par la Cour ; à tout le moins, celle-ci recommande qu'un acte réglementaire fixe un plafond d'évolution des hausses de tarifs qui puisse s'appliquer même lorsqu'un contrat de plan a été signé, avec des montants différenciés.

Les hausses tarifaires des dernières années sont fortes. Entre 2009 et 2012, pour les véhicules légers, la progression s'est établie à 2,2 % par an pour la SAPN, ASF et ESCOTA,

à 1,9 % pour Cofiroute, à 1,8 % pour APRR et AREA, soit des montants systématiquement supérieurs à l'inflation annuelle – 1,6 % –, à la seule exception de la SANEF. En 2010, le choix de retenir une inflation nulle alors qu'elle était négative a nourri cette augmentation.

Ces augmentations visent à prendre en compte des investissements nouveaux, à hauteur de 1,2 milliard d'euros. Ce niveau et la composition des investissements retenus soulèvent trois critiques. La demande d'investissements supplémentaires n'émane pas principalement de l'État, mais des sociétés ; la question de leur opportunité se pose, en particulier pour la mise en place du télépéage sans arrêt – très présent dans le contrat de Cofiroute, alors que ce type d'investissement serait réalisé même en l'absence de compensation tarifaire.

Compte tenu de l'état de maturité du réseau, les investissements proposés par les concessionnaires possèdent une ampleur plus faible et sont donc plus nombreux. L'administration, qui ne dispose pas d'une doctrine s'agissant des investissements éligibles à la compensation, négocie au cas par cas et ne parvient pas toujours à éliminer ceux qui relèveraient des obligations normales d'entretien du réseau. La Cour recommande une plus grande fermeté dans la limitation des projets éligibles, afin de ne retenir que les plus utiles ; pour ce faire, il convient d'élaborer une doctrine et de l'appliquer.

Enfin, la documentation des coûts prévisionnels des investissements s'avère insuffisante ; les montants retenus se rapprochent plus souvent des estimations des concessionnaires que de celles des experts du ministère. La Cour recommande qu'une contre-expertise soit systématiquement réalisée, formalisée et documentée. Par ailleurs, l'État a très peu mis en œuvre le dispositif lui permettant de récupérer l'avantage financier découlant des hausses de péages déjà perçues lorsque les investissements concernés sont retardés. L'annexe 7 du rapport consacrée à l'analyse de la renégociation des contrats de plan de Cofiroute et d'APRR illustre – page 96 – ces constats.

La Cour relève également des distorsions au profit des concessionnaires, qui concernent le « foisonnement » et le modèle économique et financier sur lequel reposent les contrats. La notion de foisonnement désigne une pratique conduisant à répartir – en respectant la hausse du tarif kilométrique moyen fixé dans le contrat – les augmentations des péages en fonction du trafic sur les différents tronçons du réseau, afin d'optimiser le chiffre d'affaires.

La Cour avait vivement dénoncé cette pratique qui aurait disparu en 2011. Celle-ci a conduit par le passé à des dérives, notamment en 2006, année où l'excès de recettes procuré par le foisonnement avait représenté près de 1 % du chiffre d'affaires. Le rapport montre que la récupération du foisonnement de 2006 n'a été mise en œuvre que tardivement et très partiellement ; Cofiroute a obtenu une compensation tarifaire avantageuse de 234 millions d'euros hors taxes en échange de l'introduction d'une clause anti-foisonnement dans son contrat de plan 2010-2014.

L'une des conséquences des pratiques de foisonnement passées réside dans l'hétérogénéité des tarifs au kilomètre entre les différentes possibilités de trajets. Ainsi, 212 parcours en France affichent un prix kilométrique qui est soit supérieur de moitié, soit inférieur de moitié au tarif moyen. La moitié de ces distorsions concernent APRR. Les efforts pour les réduire ont été insuffisants et elles ont même augmenté récemment chez ASF.

Un autre déséquilibre à l'avantage des concessionnaires a trait aux hypothèses sur lesquelles s'appuient les contrats. Les prévisions de trafic se sont presque toujours révélées sous-estimées, au profit du concessionnaire ; l'effet bénéfique de la nouvelle écotaxe sur les poids lourds qui empruntent le réseau non concédé n'a pas été pris en compte dans les contrats de plan les plus récents, alors qu'il devrait entraîner, selon l'estimation du ministère, un surcroît de chiffre d'affaires de 450 millions d'euros hors taxes.

Le taux d'actualisation utilisé pour mesurer la rentabilité des investissements est fixé autour de 8 %, soit un niveau supérieur à celui que retiennent les analystes financiers pour ces entreprises, qui se situe autour de 6 %. Ce choix conduit à une survalorisation du contrat de plusieurs dizaines de millions d'euros au bénéfice du concessionnaire.

Ces avantages mettent en évidence un déséquilibre dans la négociation à l'avantage des concessionnaires. En conséquence, les derniers contrats de plan ont permis aux sociétés d'obtenir la compensation de 1,2 milliard d'euros d'investissements. Le modèle économique ainsi retenu place les entreprises dans une situation très favorable : leur chiffre d'affaires s'est accru en moyenne de 4 % par an entre 2006 et 2011 et leur rentabilité est devenue nettement supérieure à celle des autres entreprises françaises.

Le troisième message du rapport met en lumière un déséquilibre de la position de l'État dans la négociation avec les concessionnaires et propose des pistes pour y mettre fin. Au sein du ministère des Transports, la sous-direction chargée du réseau autoroutier concédé négocie presque seule les contrats de plan et les avenants aux contrats de concession, et il est rare que le ministère de l'Économie et des finances soit associé aux discussions ; or, les sociétés concessionnaires appartiennent à des groupes importants – Vinci et Eiffage notamment. Pour ces groupes, les tractations tarifaires s'inscrivent dans un ensemble plus large d'interactions avec l'État sur d'autres projets à forts enjeux, notamment ferroviaires ou de construction et de concession de bâtiments dans le cadre de partenariats public privé ; la négociation séparée de ces sujets par les différents ministères ne peut que placer l'État en situation défavorable. Dans les rares cas où le ministère de l'Économie et des finances est associé aux pourparlers, la Cour a constaté que la négociation devenait plus équilibrée, si bien qu'elle recommande que soit définie et formalisée une procédure interministérielle de négociation et de prise de décision. Cette procédure pourrait prévoir l'élaboration d'un mandat précis de négociation, avec une définition des besoins des usagers et de l'État en matière d'investissements nouveaux. Un suivi interministériel régulier des discussions devrait être organisé, et le Premier ministre devrait en approuver formellement le résultat.

Pour des raisons juridiques contestables, les hausses de tarifs négociées dans les contrats de plan interviennent avant l'issue de la négociation et l'approbation par décret en Conseil d'État. Ainsi, les concessionnaires atteignent leur objectif principal de la négociation au milieu des discussions, ce qui place l'État en position de fragilité pour la suite des échanges ; il importe de remédier à cette situation.

En conclusion, la Cour des comptes relève que les conditions actuelles d'encadrement des concessions autoroutières ne permettent pas que les intérêts des usagers et de l'État soient suffisamment pris en compte. Dans un contexte où les besoins d'extension et de modernisation du réseau autoroutier sont moindres et où l'amortissement des autoroutes anciennes progresse, il convient de faire évoluer un cadre qui conduit à une hausse continue et importante des tarifs autoroutiers. Cette préoccupation rejoint le souci de préserver le pouvoir d'achat des ménages et de réduire ce qui représente, pour les entreprises utilisatrices du réseau autoroutier, un coût de production qui pèse sur la compétitivité de l'économie.

L'opportunité de conclure presque systématiquement des contrats de plan rassemblant un nombre croissant de projets de faible ampleur – dont l'utilité est souvent contestable et le coût surestimé – doit être discutée ; on pourrait réserver ces contrats aux seules situations nécessitant des investissements lourds. Ainsi, l'absence de contrat de plan deviendrait la règle, ce qui aurait pour conséquence un ralentissement de la hausse des péages, en particulier dans les secteurs amortis et modernisés.

L'outil autoroutier – en concurrence avec d'autres modes de transport – trouve sa finalité dans l'optimisation des flux de transport qui animent le pays, et les sociétés qui concourent à le mettre en œuvre n'ont pas d'autre vocation que de servir ce dessein. Il faut concevoir la politique tarifaire en ce sens, afin d'allouer les ressources aux emplois les plus pertinents. Une remise en cause du cadre juridique et un changement de modèle économique pour les sociétés concessionnaires s'avèrent nécessaires ; une telle évolution requiert une sélectivité plus stricte des projets d'investissement et une attention plus grande portée au bon entretien des infrastructures, afin de disposer d'autoroutes en bon état à l'issue des contrats de concessions.

M. Alain Rodet, rapporteur spécial pour les transports routiers, fluviaux et maritimes et les aides à l'acquisition de véhicules propres. Monsieur le Premier président, madame la présidente, je tiens à vous remercier pour votre travail qui, dans le cadre du contrôle des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes – SCA –, dépasse la stricte analyse financière. En 2006, l'introduction du rapport d'Hervé Mariton sur la valorisation du patrimoine autoroutier était intitulée « Les autoroutes pour l'emploi » : sept ans après, inutile de dire que l'on est loin du compte ! Le rapport Mobilité 21 « Pour un schéma national de mobilité durable » de notre collègue Philippe Duron, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF –, créée en novembre 2004, juste avant la privatisation de 2005, montre également qu'il s'agit là d'un rendez-vous manqué et d'une erreur de politique publique que nous allons payer pendant longtemps.

Nous rejoignons le constat sévère dressé par la Cour des comptes : le cadre des relations entre la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer – DGITM – et les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'est pas satisfaisant et le problème tarifaire, qui découle des défaillances du système institutionnel, s'avère préoccupant.

Les présidents des SCA dramatisent leur situation, notamment le niveau de leur dette, qui n'a pourtant rien de préoccupant ; ils font également part de l'effondrement du trafic des poids lourds, alors que seul le fret ferroviaire a connu un tel affaissement, la crise économique ayant simplement freiné la progression de la circulation routière des camions. Leur défense s'avère maladroite, surtout lorsque l'on constate que le président de la SANEF est M. Alain Minc, qui « éditorialise » *urbi et orbi*.

L'État doit avancer groupé et ne pas laisser la DGITM seule face aux concessionnaires ; ainsi, la présence du ministère de l'Économie et des finances serait bien utile dans les relations avec les SCA.

Les mesures adoptées pour mettre fin au foisonnement sont-elles opérationnelles et ont-elles déjà obtenu des résultats ?

M. Olivier Faure, rapporteur spécial pour les infrastructures de transports collectifs et ferroviaires et les services nationaux de transport conventionnés de voyageurs. Monsieur le Premier président, madame la présidente, je souhaiterais également vous remercier pour la qualité de votre travail.

Le doute sur la pertinence de ces privatisations existe depuis 2006 et certains, dans la majorité de l'époque, avaient fait preuve de clairvoyance ; ainsi, notre président, Gilles Carrez, alors rapporteur général de la Commission, relevait que ce projet contrecarrait la mission de l'État, qui doit préparer le moyen et le long termes. La suspicion découlait du fait que les privatisations furent décidées au moment où les investissements qui avaient été effectués arrivaient à maturité et où les emprunts étaient remboursés, si bien que les recettes étaient appelées à progresser.

En outre, le choix des concessionnaires s'est porté sur des sociétés dont le métier principal est le bâtiment et les travaux publics, ce qui nourrit un risque de conflit d'intérêts puisque des entreprises peuvent se trouver à la fois maîtres d'ouvrage délégués et maîtres d'œuvre ; cette situation complique d'ailleurs l'évaluation par l'État de la réalité des investissements réalisés. Le rapport ne lève pas les doutes sur le vice initial de cette politique et il pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses.

Monsieur le Premier président, vous avez rappelé que votre contrôle ne portait pas sur les SCA – cela ne relève pas de votre compétence –, mais sur les services de l'État, et vous avez donc travaillé à partir de chiffres élaborés par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie ; or, ces données se révèlent limitées et ne permettent pas d'apprécier précisément la situation des SCA depuis 2005.

De même, les contrats de plan ne sont pas publiés ; si les termes des délégations de service public devaient rester secrets, de nombreux citoyens réclameraient des informations, ce qui n'est pas le cas des contrats de plan. Cela renforce l'opacité des relations entre l'État et les SCA, et nous le regrettons.

Vous avez formulé des recommandations qui méritent toutes d'être retenues ; parmi celles-ci, vous conseillez de formaliser un cadre de négociation qui soit plus favorable à l'État. Cependant, l'administration ne tient pas toujours compte du mandat qui lui est donné : pourquoi cela ?

La transparence des données est nécessaire pour créer un rapport de force et des négociations équilibrées entre l'État et les SCA : comment l'État pourrait-il obtenir l'ensemble des éléments dont il a besoin ? En outre, pourquoi le ministère n'utilise-t-il pas certaines données dont il a connaissance – par exemple sur les prévisions de trafic ? De même pourquoi les sanctions ne sont-elles jamais mises en œuvre ? Pourrions-nous disposer de comparaisons entre les taux de marge des sociétés concessionnaires privées et publiques ?

Vous écrivez dans le rapport que *« les derniers contrats de plan ont fait bénéficier les sociétés signataires d'un surplus de cash-flows libres d'un montant total supérieur à 1 milliard d'euros en compensation des investissements devant être réalisés »* : comment l'État n'a-t-il pas réussi à anticiper un tel flux de trésorerie déséquilibrant les contrats de plan ? Qu'est devenu ce flux de trésorerie ? A-t-il été intégré dans les bénéfices ou a-t-il servi à financer de nouveaux investissements ?

M. le président Gilles Carrez. Je salue à mon tour la qualité du travail de la Cour des comptes sur le contrôle de ce régime de concession de service public à des entreprises privées. Avant la privatisation de 2005, le service public était concédé à des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes – SEMCA – dans lesquelles l'État avait gardé la majorité des parts ; M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement du gouvernement dirigé par M. Lionel Jospin, a engagé le premier mouvement de cession de ces sociétés au privé en vendant 48 % d'ASF à Vinci.

Deux courants de pensée dans l'État et au sein de notre Commission se sont opposés sur la question d'une privatisation totale en 2005 ; le clivage traversait d'ailleurs les affiliations partisans et je me souviens de débats avec mon collègue Hervé Mariton, alors rapporteur spécial. J'étais réservé sur l'opportunité de la privatisation, vous l'avez rappelé, monsieur Faure, mais j'étais également sensible au fait que le flux de dividendes provenant des SEMCA paraissait insuffisant, ce qui révélait l'existence de marges de progrès importantes en termes de productivité et d'efficacité ; ainsi, une partie des questions soulevées aujourd'hui par la Cour des comptes se posaient déjà avant la privatisation.

Ma position – défendue par d'autres – reposait sur la volonté de préserver une capacité d'investissement de l'État ; nous observions déjà son érosion et souhaitions – avec le maintien du contrôle public sur les SEMCA – que l'augmentation du flux de dividendes alimente l'AFITF pour investir dans les domaines routier et autoroutier. L'autre courant de pensée développait des considérations d'efficacité, mais également de nature financière liées au risque : en effet, les résultats des sociétés autoroutières dépendent du trafic et de leur endettement ; celui-ci était important et reste encore à un niveau élevé – 40 milliards d'euros –, quoi que vous en pensiez, monsieur Rodet. La cession globale a rapporté 14 milliards d'euros, dont 10 milliards ont été affectés au désendettement. La dette publique liée à ce secteur a donc pesé dans la décision de privatisation.

Monsieur le Premier président, vous avez affirmé que les prévisions de trafic s'étaient toujours révélées sous-évaluées ; or, depuis le début de la crise économique en 2008, le fret ferroviaire et le trafic des poids lourds sur les autoroutes n'ont pas évolué favorablement. Les sociétés autoroutières assument une indéniable prise de risque : quel en est l'impact actuel sur leur compte d'exploitation et sur leur dette ?

M. Christian Eckert, rapporteur général. Monsieur le Premier président, je vous félicite pour ce travail décapant. Votre rapport s'avère en effet cinglant, notamment sur l'ampleur de la rémunération de la prise de risque ; j'incite les rapporteurs spéciaux à élaborer des propositions vigoureuses pour que l'on puisse sortir de ce système qui favorise la rente plus que le risque. La progression du résultat d'exploitation brut des SCA par rapport aux autres sociétés est spectaculaire. En outre, aucune sanction administrative n'intervient lorsque les sociétés manquent à leurs obligations, le prix des péages s'envole et vous soulignez que trop peu de mesures ont été mises en place pour limiter le foisonnement. Je suis scandalisé par ce que l'on découvre dans ce rapport !

Lorsque le Parlement a diminué la déductibilité des frais financiers des entreprises pour leur réduction d'impôt sur les sociétés, les pauvres concessionnaires d'autoroutes ont attiré notre attention sur le poids de la dette qu'ils devaient porter, alors que celle-ci, dans le cadre d'une concession, leur permet de diminuer leur impôt ; la déductibilité des frais financiers s'élevait à 100 % avant d'être ramenée à 85 % en 2012 et à 75 % en 2013. J'ai regretté que les partenariats public-privé, les concessions et les baux emphytéotiques soient exclus de cette mesure de rabotage de la déductibilité ; au moins avons-nous réussi à ce que les futures concessions ne bénéficient plus de cet avantage – qui est double du fait de la nature de l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés de ce type de société portant un endettement lié à un investissement important. Quand ces contrats seront-ils renouvelés ? Le ministère de l'Économie et des finances doit être étroitement associé aux négociations avec les SCA – surtout qu'il est, comme vous l'avez souligné, monsieur le Premier président, impliqué dans d'autres dossiers avec ces sociétés ou leurs maisons mères.

La réforme du dispositif actuel doit viser à abonder le budget de l'État ou à baisser les tarifs.

M. le président Gilles Carrez. L'État a cherché l'an dernier à majorer la redevance domaniale : où en sommes-nous de cette démarche, monsieur le Premier président ?

M. Hervé Mariton. Cette enquête de la Cour des comptes sur les relations entre l'État et les SCA est très intéressante ; elle ne présente pas un bilan de la privatisation décidée en 2005, pas plus qu'elle n'affirme que les lacunes de la tutelle de l'État se soient résorbées depuis 2005. Au passage, monsieur Rodet, le rapport que j'avais rédigé et auquel vous avez fait allusion, date de 2004 et non de 2006 : il est donc antérieur à la privatisation.

La Cour avance des propositions et certains collègues, notamment nos deux rapporteurs spéciaux, ont émis des remarques judicieuses ; il apparaît en revanche surprenant que l'on ne se penche que maintenant sur la publicité des contrats de plan : leur absence constitue l'une des critiques majeures que l'on peut adresser aux relations entre l'État et les SCA.

Lors d'un précédent rapport, la Cour avait formulé des observations sur le foisonnement ; celui-ci ne date pas de la privatisation et le problème que ce phénomène pose semble mieux traité depuis 2005, puisque l'État ne peut plus confondre son rôle d'actionnaire – qui a disparu – avec sa fonction de régulateur qu'il exerçait mal du fait de cette confusion. La Cour a-t-elle constaté des progrès suffisants dans la lutte contre le foisonnement ?

Le rapporteur général a eu raison de souligner la nécessité d'impliquer les services du ministère de l'Économie et des finances dans les négociations avec les SCA, mais, plus largement, les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires – et notamment la capacité de tutelle du ministère de l'Écologie – se sont-elles améliorées depuis la privatisation ?

M. le président Gilles Carrez. Formuler la question en ces termes revient à y répondre, et cela renvoie au problème général de l'action du ministère de l'Équipement devenu ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

M. Hervé Mariton. Je réaffirme que la privatisation met en lumière la responsabilité de l'État dans son rôle de régulateur ; à lui de bien remplir sa mission.

Monsieur le Premier président, vous remettez en cause le modèle concessif lui-même dans les derniers paragraphes du rapport. Pourriez-vous développer cette idée, même si elle dépasse quelque peu la demande de notre commission ? Afin de justifier ce développement, vous écrivez qu'une « *allocation judicieuse des ressources devrait conduire à freiner l'investissement dans ce secteur, dont les sociétés concessionnaires cherchent au contraire à amplifier le besoin* ». Au-delà de votre affirmation selon laquelle les SCA s'inscrivent dans une recherche de résultat excédant ce qui paraît justifié, vous remettez en cause dans cette phrase l'ambition d'investissement elle-même : le système actuel incite-t-il les SCA à proposer une quantité d'investissements dépassant le raisonnable ?

M. Marc Le Fur. Il semble que le trafic des poids lourds décroisse depuis peu de façon prononcée : qu'en est-il exactement ?

La logique initiale, vous l'avez rappelée monsieur le Premier président, est de faire payer l'utilisateur ; celui-ci paie le service qui lui est rendu – l'entretien et la sécurité du réseau qu'il emprunte – et l'amortissement du bien qu'il utilise. Si l'utilisateur doit évidemment payer de manière pérenne le service, il ne doit plus être prélevé pour un équipement amorti. L'autoroute entre Rennes et Paris est ancienne et l'investissement consenti pour la construire

se trouve amorti ; le péage s'élève à 28,6 euros : quelle est la part du service dans ce prix et quelle est celle de l'amortissement ? Le système dans lequel l'utilisateur de biens amortis paie pour des constructions neuves n'est plus censé perdurer, mais, comme les sociétés concessionnaires engagent de nouveaux travaux dans les portions du réseau plus délaissées, ce sont les usagers des autres tronçons qui les financent. Autant la solidarité nationale par le biais de la fiscalité est chose normale, autant l'utilisateur ne doit régler que le péage correspondant à l'itinéraire qui le concerne.

M. le président Gilles Carrez. Cette question est d'autant plus pertinente que, pour certaines grandes infrastructures – ainsi du pont de Saint-Nazaire –, le péage a été supprimé une fois l'amortissement terminé. Il serait bon, en effet, de connaître la ventilation du tarif appliqué.

M. Christophe Castaner. J'observe que, dans leur courrier, les SCA ne réfutent pas les critiques de fond qui leur sont faites, mais qu'elles appellent l'attention sur la « gravité » de la situation de ses adhérents, pointant la prise de risque « considérable » que représentent des investissements de long terme dans une conjoncture dégradée, et soulignant que ce risque s'ajoute à celui, déjà assumé par les concessionnaires, d'une dette cumulée de près de 40 milliards d'euros. La réalité est tout autre que celle qui est décrite et qui, si elle était avérée, fragiliserait dangereusement le cours de bourse des sociétés considérées. Qu'en est-il vraiment ? L'excédent brut d'exploitation des SCA est le triple de celui des sociétés non financières et, en un an, le cours de l'action du groupe Vinci, société mère de Vinci Autoroutes, a gagné 22 %. Autant dire que le sérieux de cette missive larmoyante est largement sujet à caution.

M. Patrick Ollier. Je tiens à féliciter le Premier président pour la qualité, incontestable, du rapport qu'il nous a présenté. J'observe cependant que mission était donnée à la Cour d'enquêter sur l'effectivité du contrôle des concessions par les services de l'État, et rien d'autre. Je regrette donc que certains orateurs aient jugé bon de gloser sur une privatisation qui, comme l'a rappelé le président de notre Commission, a permis de transférer une dette de 20 milliards d'euros. J'étais hostile à la privatisation ; la décision a été prise, on peut comprendre pourquoi, et elle doit être assumée.

Le problème est maintenant de savoir si les SCA respectent leurs obligations et si l'État est à même de le contrôler. Or le rapport de la Cour met en évidence à la fois le manque de contrôles et l'absence d'application de pénalités. Elle met donc en cause les services de l'État, pas nécessairement la gestion des SCA ; il faut faire la part des choses.

Il a été question du trafic poids lourds. Je crois savoir qu'il est aujourd'hui au niveau de ce qu'il était en 2002. Autant dire que, même si la nouvelle taxe génère des recettes supplémentaires, le problème de fond de l'équilibre de gestion des SCA n'est pas réglé.

Par ailleurs, contrats de concession et contrats de plan font l'objet de cahiers des charges ; en prendre connaissance pour vérifier qu'ils sont respectés ne doit pas être sorcier. L'État est certainement aussi capable que les élus locaux de s'assurer de la conformité des chantiers aux dispositions contractuelles et d'appliquer des pénalités quand elles sont dues.

Par ailleurs, aucun investissement n'est inscrit dans un contrat de plan s'il n'est pas demandé par la puissance publique. Si des investissements complémentaires ont eu lieu, il faut en analyser la pertinence. Ainsi, le télépéage représente-t-il un avantage pour la clientèle des autoroutes ? Oui, à l'évidence.

Les déclarations négatives à l'emporte-pièce visant les sociétés d'autoroutes me semblent donc devoir être corrigées. Il importe surtout de mesurer si l'État remplit correctement sa mission de contrôle et, si ce n'est pas le cas, d'appliquer les opportunes recommandations de la Cour.

M. le président Gilles Carrez. Vous avez raison : cette activité peut faire l'objet d'indicateurs objectivement mesurables, mais encore doivent-ils être effectivement contrôlés.

M. Charles de Courson. J'étais, comme d'autres, hostile à la privatisation des concessions d'autoroutes pour des raisons de fond : alors que l'État n'avait plus un sou pour entretenir les routes nationales et que les recettes commençaient d'augmenter, le reversement par des concessions autoroutières à l'AFITF permettait de maintenir l'effort minimum d'entretien des routes.

Il n'empêche, la privatisation a eu lieu. Cependant, le rapport qui vient de nous être présenté pose plusieurs questions. La première est celle de l'optimisation du *cash-flow* dégagé par chaque SCA, car force est de constater que, dans le système actuel, les sociétés concessionnaires ont une fâcheuse tendance à privilégier des investissements dont l'utilité n'est pas toujours flagrante. Je regrette que la Cour n'ait pas évoqué la question de ce qu'il adviendrait du *cash-flow* accumulé par les concessions qui viendront à terme dans une quinzaine d'années, une fois la dette remboursée. Je suppose qu'il sera utilisé pour rémunérer leurs actionnaires.

Par ailleurs, qui réalise les investissements décidés dans les contrats de plan ? Les groupes de BTP qui sont les sociétés mères des SCA n'ont-ils pas une double rémunération, la première par le biais de dividendes, la seconde en réalisant les travaux sans faire appel à la concurrence et en surfacturant les travaux ? La Cour démontre l'étonnante absence de contrôles des coûts *a posteriori* par l'État ; on ne sait donc s'il y a disparité entre les coûts annoncés et les coûts réalisés. Y a-t-il eu des surcoûts, qui signaleraient une deuxième rémunération des sociétés mères ?

Quelle est, par ailleurs, l'euro-compatibilité des contrats de plan ? N'est-ce pas une forme déguisée d'adossement à des concessionnaires privés pour financer la totalité d'une infrastructure, ce qu'interdit la réglementation communautaire ? Y a-t-il des contentieux en cours à ce sujet ?

Au cas où un trafic légèrement croissant ou stable entraînerait la constitution d'une sur-rente dans les cinq à dix ans qui viennent, ne conviendrait-il pas, pour la récupérer, de doubler la redevance domaniale en la portant à 400 millions d'euros, et de revoir la fixation de la taxe d'aménagement du territoire, qui rapporte actuellement quelque 600 millions d'euros à l'AFITF ? Enfin, ne peut-on envisager de fixer dans les contrats de concession un taux de rentabilité au-delà duquel les sociétés concessionnaires doivent reverser le supplément de recettes à l'État ?

M. Jean-François Lamour. Vous avez insisté, monsieur le Premier président, sur la nécessité de mieux cadrer les contrats de plan et de mettre au point des indicateurs de performance pertinents. À cet égard, certains des indicateurs, tels que récapitulés dans votre rapport, ne manquent pas de surprendre. Ainsi, la mesure de la « consommation de produits phytosanitaires » a-t-elle un intérêt autre qu'accessoire pour apprécier la qualité de la gestion d'une concession ? Par ailleurs, vous considérez que les investissements relatifs au télépéage n'ont pas leur place dans les contrats de plan, mais la « gêne aux péages » est l'un des indicateurs de performance recensés ; le jugez-vous pertinent ? Je constate enfin l'absence

dans cette liste d'indicateurs relatifs au coût analytique du kilomètre payé par l'utilisateur, ce qui interdit le contrôle par l'État de ce point crucial. D'évidence, beaucoup reste à faire pour améliorer la qualité des indicateurs de performance.

M. Laurent Grandguillaume. Le rapport de la Cour ne dit mot de la déshumanisation consécutive aux privatisations. Travailler sur des chiffres est bel et bon, mais les indicateurs de performance passent sous silence les emplois supprimés aux péages, partout en France, la réduction de la qualité du service qui en est résultée et la casse du service public à l'œuvre depuis 2006.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'ai le sentiment que la privatisation n'a ni amélioré ni dégradé les relations entre l'État et les SCA.

M. le président Gilles Carrez. Ce n'est pas complètement faux.

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous avez, monsieur le Premier président, mis l'accent sur la disparité des politiques tarifaires et plusieurs orateurs ont évoqué la part respective, dans le tarif du péage, de l'amortissement et des services. J'observe à ce sujet que même une fois une autoroute amortie, des investissements considérables doivent continuer d'être faits pour garantir l'entretien de nombreux ouvrages d'art et la qualité du service – par exemple la sécurité en hiver, ce qui se traduit, dans certaines régions, par des opérations de déneigement fréquentes, au coût élevé. Quelle politique tarifaire souhaiteriez-vous voir mettre en œuvre ?

Vous appelez par ailleurs à un meilleur suivi des concessions, mais, pour leur part, les rapporteurs spéciaux demandent la pérennisation des indicateurs de performance et l'application de sanctions effectives en cas de manquements. Qu'en penser ? Faut-il maintenir les indicateurs actuels ou leur en substituer d'autres, plus pertinents ?

M. Éric Alauzet. Vous avez souligné, monsieur le Premier président, le haut niveau de profitabilité – 4 % – des SCA, qu'explique une hausse annuelle moyenne de 2,6 % des tarifs de péage alors que l'inflation moyenne est de 1,6 %. Ainsi, le bilan pour l'exercice 2010 de l'APRR est-il édifiant : un actif de 7,5 milliards, un chiffre d'affaires de 1,5 milliard, un résultat d'exploitation de 50 % et un résultat net de 30 %, soit 440 millions d'euros, et un rendement de 160 000 euros par salarié, ce qui est colossal. Ces faits sont connus de longue date ; comment une telle situation peut-elle perdurer ? Pourquoi ne dispose-t-on pas de plus d'éléments ? Pourquoi l'État ne parvient-il pas à contrôler l'activité de ces sociétés ? Ne pourrait-on au moins envisager d'augmenter la redevance domaniale et de l'affecter à la réparation des dégâts causés par les autoroutes à l'environnement ?

Mme Carole Delga. Depuis 2005, les relations entre les sociétés d'autoroutes et l'État ont fortement changé puisque, désormais, il n'y a plus de recettes d'origine autoroutière au budget de l'État, ce qui est préoccupant.

M. le président Gilles Carrez. Il n'y en avait pas beaucoup auparavant.

Mme Carole Delga. Sans doute, mais il n'y en a plus du tout.

M. le président Gilles Carrez. Hormis, tout de même, les rentrées fiscales.

Mme Carole Delga. Il y a un sérieux manque à gagner pour le budget de l'État et surtout pour le financement des infrastructures de transport dans leur globalité : comme l'a souligné la Cour, on ne peut se focaliser sur les seules routes ; l'allocation des moyens doit bénéficier à l'ensemble des modes de transport. Les privatisations ont eu des conséquences dommageables pour les finances de l'État et je m'étonne du très faible montant de la redevance domaniale. Quelle est votre opinion, monsieur le Premier président, sur sa possible augmentation ?

Étant donné le faible montant des travaux qui devront maintenant être réalisés sur les autoroutes concédées, quelle utilisation sera faite des liquidités des SCA ? Comment être certains que les investissements à venir seront faits dans l'intérêt général ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Certaines des questions qui nous ont été posées appellent une réponse de l'État : si des dysfonctionnements persistent, c'est au ministère qu'il revient de vous donner réponse.

Nous avons constaté, monsieur Rodet, que les contrôles des tarifs de péage par l'État sont plus approfondis et mieux documentés que lors du précédent contrôle de la Cour. La pratique du foisonnement a pour l'essentiel disparu, mais, outre que cela a pris du temps, la cessation n'est pas complète et, dans certains cas, elle s'est accompagnée d'une compensation. Ainsi la société Cofiroute a-t-elle accepté de mettre un terme à cette pratique, uniquement pour les années 2011 à 2014, mais en contrepartie d'une hausse tarifaire qui a représenté 234 millions d'euros.

Beaucoup de vos questions, monsieur Faure, s'adressent en réalité au ministre des Transports. Oui, les procédures suivies nous apparaissent insuffisamment formalisées, et les mandats trop peu explicites pour que l'État puisse évaluer s'ils sont respectés. Même si des progrès ont eu lieu depuis la publication de notre précédent rapport, il existe encore une marge de progrès et nous considérons que l'État aurait tout intérêt à ce que les procédures soient interministérielles.

Plusieurs orateurs ont évoqué le risque financier lié à l'évolution du trafic. Il est exact que, de temps en temps, le trafic baisse, mais les contrats de plan permettent de réduire l'exposition des sociétés concessionnaires à ce type d'aléa économique. Ainsi, en 2009, les SCA ont peu – voire pas du tout – souffert de la crise économique : la réduction temporaire du trafic a été compensée par une hausse significative des tarifs, si bien que tant leur chiffre d'affaires que leur excédent brut d'exploitation ont continué d'augmenter fortement, le premier de 2,3 %, le second de 3,8 %. De la même manière, en 2012, la réduction du trafic n'a pas empêché la croissance du chiffre d'affaires. La lecture du rapport financier d'ASF pour 2012, qui porte aussi sur la société ESCOTA, montre que, si le trafic des véhicules légers a baissé de 1,3 % et celui des poids lourds de 2,9 % en kilomètres parcourus, le chiffre d'affaires « péages » a augmenté de 0,5 % pour les deux sociétés. Étant donné l'augmentation tarifaire, il n'y a donc pas obligatoirement corrélation entre la baisse du trafic et celle du chiffre d'affaires. Ces données objectives permettent de penser que le risque est peu élevé.

S'agissant des investissements, la question est de savoir ce qui relève des obligations normales du concessionnaire et ce qui doit être compensé, notamment dans le cadre des contrats de plan, par des augmentations de tarifs. Le télépéage doit-il être compensé ? Nous appelons l'État à plus de sélectivité dans les investissements donnant lieu à compensation, certains pouvant être considérés comme relevant de l'exercice normal d'une concession.

Quant aux indicateurs de performance, qui sont à la fois quantitatifs et qualitatifs, ils constituent un progrès. Reste à savoir en effet s'ils sont tous pertinents. Certains ont pour objectif de voir si les obligations environnementales des SCA sont respectées ; d'autres portent par exemple sur la qualité du service rendu. Nous encourageons à cet égard la définition d'indicateurs pouvant rendre compte de l'efficacité du fonctionnement des entreprises.

Mme Évelyne Ratte, présidente de la septième chambre. En ce qui concerne les questions sur la politique tarifaire, nous ne les avons pas vraiment examinées, notre démarche visant surtout à voir comment les services de l'État contrôlent les SCA. Nous ne sommes pas allés très loin dans l'analyse financière, dans la mesure où il faudrait avoir accès aux données de ces sociétés – qui ne souhaitent pas les communiquer, invoquant au surplus le secret des affaires – et où la Cour n'a aucune compétence pour ce faire. Nous avons donc travaillé à partir des données du ministère des Transports, celui-ci réalisant chaque année un rapport au vu de celles transmises par ces sociétés.

La part, dans le tarif, de l'amortissement et de l'entretien n'en demeure pas moins une question de fond. Mais, à ma connaissance, l'administration n'a pas réalisé de travail sur ce point. C'est donc peut-être l'occasion pour vous de lui demander de le faire.

S'agissant de la question du *cash-flow*, on a calculé que la politique tarifaire était très avantageuse pour une société et que ce dernier pouvait atteindre 1 milliard d'euros sur toute la durée de la concession. Mais celle-ci est mouvante : lorsque les sociétés n'obtiennent pas d'augmentation de tarif pour faire des investissements, elles négocient son allongement. Nous sommes donc dans un système circulaire, dans lequel il est difficile d'avoir une analyse claire et définitive.

M. Marc Le Fur. Quelle est la fraction du réseau autoroutier dont les travaux initiaux de réalisation sont amortis ? Il est utile que l'utilisateur sache à un moment donné qu'il ne paye plus un prix correspondant à l'usage de l'axe routier qu'il utilise.

Mme la présidente de la septième chambre. Il devrait être assez facile de le déterminer, l'amortissement correspondant à la fin du remboursement de l'emprunt. Cela dit, certains emprunts ont sans doute été renégociés et des sommes ont peut-être été affectées à d'autres tronçons, ce qui peut compliquer l'analyse – d'autant qu'il faut tenir compte de trente ans d'histoire et de ce que les autoroutes ont été construites par tronçons. Je ne suis donc pas sûre qu'une donnée ait été parfaitement établie sur ce point.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Il y a eu aussi des difficultés dans les relations entre l'État et les SCA tenant au fait que celui-ci, compte tenu de sa situation budgétaire délicate, fait financer un certain nombre d'investissements par ces sociétés. Il peut donc se trouver en situation de demandeur, ce qui peut fausser la nature de la discussion avec elles.

M. le président Gilles Carrez. Plusieurs collègues se sont justement demandés si l'internalisation au sein de ce système de la dépense autoroutière ne risquait pas de conduire, compte tenu de l'amortissement, à un excès de dépenses en la matière. S'inscrivant dans le cadre de concessions de service public, celles-ci posent la question de l'opportunité de la dépense publique au détriment d'autres dépenses, par exemple sur le réseau national. D'ailleurs, le rapport de la Cour laisse entendre que le système pourrait inciter à engager dans l'avenir trop de dépenses pour les autoroutes.

M. le Premier président de la Cour des comptes. C'est en effet un risque, mais ces questions relèvent à la fois de vos propres travaux de contrôle et du fonctionnement de l'État.

S'agissant du respect des règles de mise en concurrence, il est vrai que les sociétés concessionnaires ont des filiales capables de réaliser les travaux. Or, on peut trouver parfois que les recommandations de la commission nationale des marchés sont insuffisamment prises en compte par les sociétés concernées. Nous pensons que celle-ci devrait davantage utiliser ses pouvoirs d'investigation en la matière.

M. Alain Rodet, rapporteur spécial. Il serait important que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes puisse être partie prenante dans le contrôle des sociétés, à la fois concernant les problèmes de marchés et les investissements, mais aussi au regard d'un certain nombre de services qui ne sont pas directement liés aux péages, tels que la gestion des aires, les négociations avec les compagnies pétrolières et l'organisation du service de secours, d'assistance ou de dépannage. Selon nos informations, les intervenants auraient des sommes importantes à payer pour être présents sur place.

M. Olivier Faure, rapporteur spécial. La discussion que nous avons ce matin n'est pas un débat religieux entre ceux qui seraient pour le tout public et ceux en faveur du tout privé. La question est de savoir dans quelles conditions on peut établir de bonnes relations entre le public et le privé. Or, le rapport de la Cour fait apparaître que celles-ci ne sont pas équilibrées.

Le problème qui s'est posé à partir de 2005 n'est pas de déterminer si les concessions étaient rentables : il tient au fait qu'on a fait entrer dans les sociétés concessionnaires des entreprises ayant pour métier principal le bâtiment et les travaux publics, qui se sont trouvées ainsi à la fois maîtres d'ouvrage délégués et maîtres d'œuvre. Ce faisant, elles ont suscité le soupçon – peut-être injustifié – de faire facturer leurs services deux fois. D'autant qu'une évaluation n'est pas à cet égard possible, ne serait-ce que parce que les contrats de plan ne sont pas rendus publics et qu'un certain nombre de contrôles ne sont pas réalisés. Il y a donc une véritable demande de transparence, qui doit être satisfaite.

Par ailleurs, il n'est pas illogique que l'État utilise les moyens qui lui sont donnés pour réaliser à certains moments des investissements. S'agissant des propos tenus par Hervé Mariton, la question n'est pas de savoir si, à l'époque, M. de Villepin avait eu raison de recourir au moyen invoqué pour trouver des liquidités, mais ce qu'il en avait fait et quelle était la nature du contrat passé avec les sociétés d'autoroutes. Je ne serais pas choqué que l'on renégocie les contrats – y compris des prolongations de concessions –, à la condition exclusive d'avoir toutes les données sur la table, de savoir exactement ce que l'on négocie et que l'on puisse évaluer les contrats de plan passés ainsi que les travaux futurs, pour pouvoir obtenir un résultat équilibré et intelligent. On pourrait alors faire assumer les difficultés que nous connaissons par des concessionnaires, dans le cadre d'un système « gagnant-gagnant ».

M. le président Gilles Carrez. Avant 2005, il y avait conflit d'intérêts entre l'État régulateur et l'État actionnaire.

Par ailleurs, je suis étonné que Mme Ratte ne puisse répondre précisément aux questions de Marc Le Fur. Il me semble que, au titre des concessions de service public, ces éléments financiers, qui sont fondamentaux, doivent pouvoir être communiqués en permanence à l'autorité concédante. Qu'ils ne soient pas rendus publics est un autre problème.

De plus, alors que nous disposons d'un luxe d'indicateurs de performance, les autorités publiques devraient pouvoir également avoir des indicateurs de performance financiers, qui ont toute leur place dans le traité de concession.

Enfin, beaucoup de questions que nous posons aujourd'hui reprennent presque de la même manière celles que nous soulevions déjà au sujet des SEMCA. Nous sommes en effet confrontés à un problème d'amélioration du dispositif de suivi et de contrôle.

M. Patrick Ollier. Je suis d'accord avec Olivier Faure, sauf sur un point : quand le gouvernement de M. Jospin a privatisé 48 % du secteur en vendant à Vinci, il s'agissait bien d'une entreprise de BTP ! La question n'est pas de savoir qui a fait quoi, mais de constater qu'il y a un fait nouveau à partir de 2005, justifiant la mise en œuvre de modalités de gestion. J'ai du mal à accepter les accusations portées sur les sociétés d'autoroutes, car il revient à l'État d'exercer sa mission de contrôle dans ce domaine. S'il le faisait bien, les sociétés privées, quelles qu'elles soient, seraient obligées de se soumettre à son autorité.

En outre, les contrats de plan intègrent les demandes de la puissance publique – État ou collectivités territoriales.

Par ailleurs, on nous dit que les SCA auraient investi près de 15 milliards d'euros entre 2006 et 2013, ce qui montrerait qu'elles auraient plus investi que distribué de dividendes. Monsieur le Premier président, peut-on vérifier ces chiffres ?

Pour le reste, le système de contrôle de l'État, la transparence au regard du contrat de plan et la qualité des indicateurs sont essentiels. Au sujet de ces derniers, l'utilisation des produits phytosanitaires est aussi un élément important.

Enfin, la comptabilité analytique devrait permettre de déterminer exactement, par rapport aux investissements, à l'entretien et à l'amortissement, le coût du péage des portions d'autoroute. Notre Commission devrait faire une proposition en ce sens, dans le cadre de l'action que doit conduire le Gouvernement.

M. le rapporteur général. Elle pourrait aussi, au titre de l'article L. 462-1 du code de commerce, demander un avis à l'Autorité de la concurrence sur l'adéquation des tarifs au regard des charges incluses dans le contrat.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Sur la question de savoir si les contrats de plan sont eurocompatibles, il semble que ceux-ci n'aient pas donné lieu à contentieux. Par ailleurs, le paquet « vert » a été jugé compatible. Pour le moment, le sujet n'a pas été mis sur la table.

Mme la présidente de la septième chambre. On a évité de le faire, en effet, mais la question se pose. Il faudrait que ce point soit expertisé.

La consultation de l'Autorité de la concurrence me paraît être une très bonne idée. Cela dit, beaucoup de vos questions relèvent de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et du ministère.

S'agissant des investissements, nous ne mettons pas en cause la capacité des sociétés d'autoroutes à les réaliser, mais deux questions se posent. D'une part, quels investissements doivent être compensés ? Nous soulignons l'absence de doctrine et de règles claires en la matière. D'autre part, l'investissement proposé est-il bien évalué : quel est son coût ? Il s'agit en fait d'appliquer des règles de bonne gestion.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie. Il s'agit d'un rapport extrêmement intéressant, auquel il faudra donner des suites.

La Commission autorise la publication du rapport d'information de MM. Olivier Faure et Alain Rodet sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

*

* *

OBSERVATIONS ÉCRITES DES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTE

M. Gilles CARREZ
Président
Commission des Finances
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Le 23 juillet 2013

Monsieur le Président,

Par votre lettre du 17 Juillet vous avez bien voulu m'inviter à vous faire connaître notre point de vue concernant le rapport d'enquête de la Cour des comptes sur les relations entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, que le Premier président de la Cour présentera à la commission des finances le 24 Juillet prochain.

Vous m'indiquez que dans le cadre des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, il n'est pas prévu de procédure contradictoire après les remarques que nous avons été amenés à présenter à la Cour sur le relevé des observations provisoires qu'elle nous avait adressé. Vous avez cependant proposé, et nous vous en remercions vivement, que les sociétés concessionnaires puissent faire valoir leur avis. Cette contribution sera annexée au rapport d'information dressé par les deux rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, MM. Olivier Faure et Alain Rodet.

Aussi la présente lettre n'a pas pour objet de répondre point par point aux observations contenues dans le rapport du Premier président de la Cour des comptes mais d'exprimer la réaction générale des sociétés concessionnaires.

En premier lieu, il nous faut rappeler que les relations entre l'Etat concédant et son concessionnaire sont régies par un contrat de concession que nous nous attachons à respecter scrupuleusement.

Ce contrat définit les droits et obligations des sociétés concessionnaires. La pérennité et la stabilité de ce cadre contractuel sont la condition *sine qua non* de la viabilité du modèle économique de la concession de service public. Nous accordons donc la plus grande importance à respecter intégralement les engagements qui y figurent. Parmi ceux-ci, le plus essentiel est celui qui concerne l'exploitation et le bon entretien du réseau ; il convient à notre sens de souligner le résultat des efforts constants d'amélioration et de qualité de service que les concessionnaires déploient, en concertation avec l'Etat, pour mettre en œuvre cet engagement. La Cour des Comptes le souligne d'ailleurs dans son rapport : « *la grande qualité des infrastructures du réseau concédé et la sécurité qu'elles assurent aux usagers sont unanimement reconnues* ». Nous en voulons pour preuve les excellents résultats des enquêtes auprès des usagers, ainsi que les indicateurs contractuels de performance.

Aussi rien n'est moins fondé que de diffuser l'idée suivant laquelle, depuis la privatisation, les rapports entre l'État et ses concessionnaires se sont déséquilibrés, comme on pourrait le comprendre au vu du rapport présenté par la Cour des Comptes. Bien au contraire, la restructuration des cahiers de charges a mis en place un cadre contractuel plus contraignant où les indicateurs de performance se sont progressivement imposés. Il faut souligner également l'apparition d'un comité des usagers au sein duquel les principes et les modalités de calcul du péage sont présentés publiquement. Les sociétés concessionnaires se réjouissent de cette évolution qui permet de mieux mesurer encore l'amélioration quotidienne de la qualité du service apporté et de leur performance en matière d'exploitation notamment.

En second lieu, nous souhaiterions pouvoir ici rappeler les quelques principes de la concession de service public et de son équilibre financier, qui sont – nous le regrettons – assez souvent caricaturés.

Ceux-ci reposent sur la prise en charge par un délégataire, à ses frais, à ses risques et périls, des investissements supplémentaires, souvent très importants, qui sont décidés par le concédant. Le délégataire assure le financement, l'entretien et l'exploitation de ces investissements par la seule ressource du péage, dans les conditions fixées – précisément – par son cahier des charges et ce, pour la durée de la concession, définie en fonction de l'amortissement nécessaire pour le financement de l'infrastructure.

Un premier principe veut que ces investissements, mis à la charge des sociétés concessionnaires, relèvent de la seule décision de la puissance publique s'appuyant sur l'analyse de leur utilité, que ce soit dans le domaine de la sécurité routière, de l'environnement, de la protection de la biodiversité ou du service apporté à l'usager, notamment en termes de diminution de la congestion ou encore de qualité de l'information routière.

Considérer que, parce que le réseau est achevé, l'investissement devrait s'arrêter, car il n'existerait plus de besoins autres que ceux de l'entretien minimal n'est absolument pas fondé. En continuant d'investir, les sociétés concessionnaires ne font que répondre aux demandes de l'État et des collectivités, qui attendent une adaptation et une amélioration constantes du réseau pour répondre à leurs besoins de développement économique.

Les investissements et engagements inscrits à ce titre par l'État dans les contrats de plan relèvent systématiquement d'obligations nouvelles, distinctes des obligations de base déjà souscrites par le concessionnaire. Pour autant, le principe dégagé de longue date par la jurisprudence administrative est de veiller à l'équilibre des contrats. Il n'existe pas d'obligations nouvelles qui seraient à la charge des concessionnaires sans que leurs coûts ne soient intégrés dans le calcul des péages. C'est l'un des objets des contrats de plan que de définir la compensation résultant des nouvelles règles, législatives ou réglementaires imposées par le concédant.

Un second principe veut que le cadre des discussions entre l'Etat et son concessionnaire, et notamment son équilibre financier, relèvent du transfert de risques, et en particulier du risque de financement. Les sociétés concessionnaires ont, en 2006, d'abord racheté une

dette, celle de l'État au travers de ses sociétés publiques. Elles se sont engagées à la rembourser, en fonction de prévisions de trafic qui étaient encore, à l'époque, empreintes de l'optimisme des années antérieures à la crise financière de 2008. Le trafic des Poids Lourds est aujourd'hui revenu au niveau qu'il avait en 2002, et il continue de baisser. Qui peut dire que les concessionnaires n'assureraient pas de risques ? Quelle est dans ces conditions le fondement de l'affirmation contenue dans le rapport selon laquelle le modèle calcule les hausses tarifaires selon « des hypothèses macro-économiques qui sont à l'avantage des concessionnaires, notamment celles relatives aux perspectives d'évolution du trafic » ?

Quant à la hausse des tarifs elle-même, il faut bien souligner que la loi tarifaire n'est que la résultante prévue et prévisible des décisions d'investissements de l'Etat prises plusieurs années auparavant. Une définition contractuelle de l'évolution des ressources fondée sur la compensation des investissements est inéluctable. Cette évolution reste modérée si on la compare à celle des autres modes de transport.

Rien ne serait moins fondé que de dé-corréler l'évolution des péages des investissements qu'elle sous-tend, ou de répandre l'idée que les investissements des concessionnaires ne seraient pas une contrepartie suffisante pour justifier cette évolution des péages. En effet, le risque pris dans les investissements de long terme, dans une situation économique dégradée, est considérable. Ce risque vient s'ajouter au risque déjà assumé par les concessionnaires au travers de la dette cumulée qui s'élève à près de 40 milliards d'euros. La visibilité et la stabilité du cadre contractuel, tarifaire et fiscal sont les conditions indispensables à la confiance des marchés financiers, qui seule permet aux sociétés concessionnaires de porter une dette de cette importance. La rentabilité des sociétés du secteur doit donc être appréciée à l'aune de cette caractéristique essentielle qu'est leur niveau de dette. Elle ne peut résulter d'une vision instantanée et ne doit être analysée que sur la durée nécessaire au financement des infrastructures dont elles ont la charge.

En définitive, les sociétés concessionnaires, dans le cadre de leur mission de service public, engagent de manière régulière des investissements importants dans les infrastructures de transport qui facilitent l'accès aux territoires, créent de la richesse et contribuent à la productivité des emplois. Au-delà de l'amélioration du service rendu à leurs clients, elles contribuent ainsi à l'effort national de soutien à l'économie, à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement. Ces investissements nouveaux, et leur compensation contractuelle, font l'objet de discussions équilibrées entre les sociétés concessionnaires et les services de l'Etat qui représentent l'autorité déléguée. Ces discussions sont éclairées par des données, techniques et financières, qui sont analysées avec compétence et rigueur par les deux parties.

Face aux contraintes de la dette publique, le modèle des concessions peut être une solution pour le financement des infrastructures de mobilité, comme le proposent les concessionnaires, dans le respect des prérogatives de l'Etat.

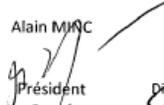
La concession n'est pas une finalité, c'est une modalité dont disposent les gouvernements pour mettre en œuvre leurs politiques. Au moment où le rapport de la Commission mobilité 21 souligne les lacunes de financement pour mettre en œuvre liaisons nécessaires à

l'aménagement du territoire, ou solutions de mobilité pour le périurbain, le système de la concession peut offrir une solution reposant sur l'adossément.

Les concessionnaires regrettent, en définitive, que le rapport de la Cour des Comptes, par ses conclusions négatives, jette le discrédit sur un système qui a toujours satisfait à ses engagements, et porte en lui des atouts pour le futur.



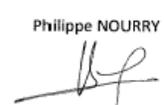
Pierre COPREY
Président
Vinci
Autoroutes



Alain MINC
Président
Sanef



François GAUTHEY
Directeur général Sanef
Pdg SAPN



Philippe NOURRY
Président Dg APRR
Dg AREA

**RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES « LES RELATIONS ENTRE
L'ÉTAT ET LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES »**



**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**LES RELATIONS ENTRE
L'ÉTAT ET LES SOCIÉTÉS
CONCESSIONNAIRES
D'AUTOROUTES**

Juillet 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I LE SUIVI DES OBLIGATIONS DES CONCESSIONNAIRES.....	19
I - Le suivi annuel des sociétés concessionnaires d'autoroutes	20
A - La mise en place d'indicateurs de performance assortis de pénalités	20
B - Les autres instruments de suivi.....	26
II - Les contrôles de réalisation des investissements.....	32
A - Le rôle du pôle lyonnais	32
B - Les contrôles liés à la préservation du patrimoine en service	32
C - Le suivi des opérations du « Paquet vert » autoroutier.....	38
CHAPITRE II L'INSUFFISANTE REGULATION DES HAUSSES DE TARIFS.....	41
I - Des hausses de tarifs nettement supérieures à l'inflation	41
A - Les modalités de fixation des péages	41
B - Les contrôles effectués par l'État.....	42
C - Des hausses supérieures à l'inflation	48
II - Le caractère contestable des hausses tarifaires issues des contrats de plan ..	54
A - Historique des contrats de plan.....	54
B - Un mandat de négociation peu contraignant	56
C - Une négociation difficile et aux dimensions multiples	57
D - Une économie des contrats à l'avantage du concessionnaire.....	70
E - L'anticipation des contrats de plan prive le concédant d'un important levier de négociation et limite les possibilités de recours des usagers	75

III - La nécessité d'un nouveau cadre réglementaire et contractuel.....	82
A - L'indexation et l'encadrement des tarifs	82
B - L'absence de cadre juridique pour les contrats de plan.....	83
 CONCLUSION	 85
 ANNEXES.....	 87

Avertissement

Par lettre du 13 décembre 2012, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a indiqué au Premier président de la Cour des comptes les sujets sur lesquels la commission demandait la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Parmi ces sujets figurait « l'évolution des péages autoroutiers ». Le Premier président a répondu favorablement à cette demande par lettre du 14 janvier 2013.

Une réunion a été organisée le 13 février 2013 avec les deux rapporteurs spéciaux de la commission des finances pour la mission Écologie, développement et aménagement durables respectivement chargés des domaines « transports routiers, fluviaux et maritimes » et « infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ». Au cours de cette réunion, les magistrats de la Cour ont présenté aux rapporteurs spéciaux le périmètre, les problématiques et la méthode des travaux conduits au cours du deuxième semestre 2012 dans le cadre d'une enquête sur les « services chargés des relations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes ». Il est apparu que l'approche retenue par la Cour correspondait aux questions que les rapporteurs de la commission des finances souhaitaient voir traitées.

Le Premier président a informé le président de la commission des finances, par lettre en date du 21 février 2013, qu'un rapport pourrait lui être transmis pour le 14 juillet 2013.

Le contenu du présent rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire conduite entre décembre 2012 et mars 2013. Des auditions ont été organisées, à leur demande, avec les sociétés des groupes VINCI (COFIROUTE, ASF et ESCOTA) et SANEF (SANEF et SAPN) les 27 février et 1^{er} mars 2013. Le directeur général des infrastructures de transports et de la mer (DGITM) a été entendu le 1^{er} mars 2013.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 3 avril 2013, par la septième chambre, présidée par Mme Ratte, présidente de chambre, et composée de Mme Darragon, MM. Ravier, Guédon, Le Mer et Ortiz, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mmes Bigas-Reboul, conseillère référendaire, Aldigé, rapporteure, et, en tant que contre-rapporteur, M. Cazala, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 25 juin 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durreleman, Lévy, Lefas et Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général entendu en ses avis.

Résumé

Le secteur autoroutier concédé, qui représente les trois quarts du réseau autoroutier, compte dix-huit sociétés concessionnaires dont deux seulement sont restées publiques (Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc- ATMB- et la Société Française du Tunnel Routier du Fréjus- SFTRF). Il se caractérise par une forte hétérogénéité. L'enquête a porté en priorité sur le suivi des sept concessions « historiques » privées : ASF¹, ESCOTA² et COFIROUTE, APRR³ et AREA⁴, SANEF⁵ et SAPN⁶. Ces sociétés concessionnaires exploitent un réseau mature et dense et leur chiffre d'affaires représente 95 % du chiffre d'affaires du secteur.

1- Le ministère chargé des transports ne négocie pas avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes dans un cadre lui permettant de disposer d'un rapport de force favorable. Au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), la sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé est chargée de mener les négociations sectorielles avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes (élaboration des contrats de plan, paquet vert autoroutier, compensation de la taxe d'aménagement du territoire) et de vérifier le respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles et réglementaires.

La sous-direction compétente de la DGITM négocie quasiment seule, dans un cadre peu formalisé (faiblesse du substrat réglementaire, mandat de négociation non systématique, suivi interministériel et validation sporadiques des étapes de négociation). Le ministère de l'économie et des finances n'est généralement pas associé aux négociations. Or, la DGITM doit traiter avec des sociétés puissantes, adossées à de grands groupes, de BTP en particulier, pour lesquels les négociations concernant le secteur autoroutier s'inscrivent dans un cadre plus large avec de forts enjeux. Le rapport de force apparaît plus favorable aux sociétés concessionnaires, et ne retrouve un certain équilibre que lorsque le ministère des finances est associé aux négociations.

En outre, les deux seuls organes consultatifs que sont le comité des usagers du réseau routier national et la commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art ne jouent pas pleinement leur rôle. En particulier, la commission des marchés ne fait, en pratique, pas usage des réels pouvoirs d'investigation et de publication qui sont les siens.

¹ Autoroutes du Sud de la France.

² Société des autoroutes Esterel Côte d'Azur Provence Alpes.

³ Autoroutes Paris-Rhin-Rhône.

⁴ Société des Autoroutes Rhône-Alpes.

⁵ Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France.

⁶ Société des autoroutes Paris-Normandie.

2- Le ministère chargé des transports assure ainsi le suivi des obligations des sociétés concessionnaires mais sans toujours tirer les conséquences du non-respect des obligations de ces dernières.

La sous-direction bénéficie d'une expertise reconnue, renforcée par le réseau scientifique et technique du ministère, qui lui permet de s'assurer du respect du suivi des obligations des concessionnaires en matière de préservation du patrimoine et de qualité de service. Elle a élaboré des indicateurs de performance, assortis de pénalités financières, lesquelles demeurent cependant encore d'un niveau modeste. Alors que les contrôles du réseau effectués après mise en service ainsi que ceux portant sur les ouvrages d'art sont rigoureusement et régulièrement menés et documentés, ceux portant sur les infrastructures, chaussées, ouvrages en terre, bâtiments nécessiteraient d'être plus formalisés et renforcés, notamment dans la perspective de la fin des concessions. Il est en effet essentiel que l'État s'assure d'une reprise du réseau dans les meilleures conditions.

Surtout, l'État ne se montre pas assez exigeant en cas de non-respect de leurs obligations par les concessionnaires, qu'il s'agisse de préserver le patrimoine, de respecter les engagements pris dans les contrats de plan ou de transmettre les données demandées par le concédant. Il met rarement en œuvre les instruments contractuels dont il dispose (possibilité de mise en demeure et de pénalités) et ne subordonne pas la négociation des contrats de plan au respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles de « base ».

3- Les contrôles de l'administration sur les tarifs sont en revanche plus approfondis et mieux documentés. La sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé s'attache à vérifier la conformité des grilles annuelles de tarifs avec la loi tarifaire en vigueur ainsi que l'absence de foisonnement et la diminution des « distorsions tarifaires ». La pratique du "foisonnement" (cf. glossaire) aurait disparu depuis 2011. Toutefois, la récupération par l'État, des produits du foisonnement de 2006, envisagée pour 2008, n'a été mise en œuvre que tardivement et très partiellement. Dans le cas de COFIROUTE, la suppression du foisonnement a été acceptée par la société uniquement pour les années 2011-2014 en contrepartie d'une hausse tarifaire représentant 234 M€ HT sur la durée totale de la concession.

4- Le cadre juridique relatif aux tarifs n'offre pas aujourd'hui une protection suffisante aux intérêts du concédant et des usagers.

En l'absence de contrat de plan, le décret de 1995 relatif aux péages autoroutiers garantit aux sociétés concessionnaires une hausse annuelle minimale des tarifs de 70 % de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

Les hausses observées sont nettement supérieures à ce seuil. Pendant la période 2009-2012, pour la classe 1 (véhicules légers), la progression des tarifs a

été importante chez SAPN, ASF et ESCOTA (+ 2,2 % par an), COFIROUTE (+ 1,9 % par an), APRR et AREA (+ 1,8 %), alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac n'a augmenté que de 1,6 % par an. La progression pour SANEF a été moindre (+ 1,5 %).

Ces hausses ont été accrues par la neutralisation de l'inflation négative en 2010 et par la compensation de l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire, mais elles reflètent principalement l'impact des contrats de plan signés depuis 2009. En effet, les contrats de plan 2009-2012 d'APRR et d'AREA, les contrats de plan 2010-2014 de COFIROUTE et SANEF, ainsi que les contrats de plan 2012-2016 d'ESCOTA et ASF prévoient des hausses tarifaires supplémentaires destinées à financer en contrepartie un montant brut d'investissements supplémentaires des concessionnaires d'environ 1,2 Md€.

Or, en raison de la maturité du réseau, l'État a accepté de compenser par des hausses de tarifs un grand nombre d'investissements de faible ampleur, dont l'utilité pour l'utilisateur n'était pas toujours avérée, ou qui relevaient des obligations normales des concessionnaires. L'État a par ailleurs très peu mis en œuvre le dispositif lui permettant de récupérer l'avantage financier découlant des hausses de péage déjà perçues, lorsque les investissements concernés sont retardés (article 7-4 ou 7-5).

5- Le modèle financier du ministère chargé des transports calcule les hausses tarifaires de base sur des hypothèses macroéconomiques qui sont souvent à l'avantage des concessionnaires, notamment celles relatives aux perspectives d'évolution du trafic ou des charges de personnel. En particulier, il ne prend pas encore en compte le report de trafic vers le réseau autoroutier que devrait produire la mise en œuvre, en juillet 2013, de l'écotaxe poids lourds sur le réseau non concédé, mesure qui devrait se traduire par une augmentation du chiffre d'affaires des sociétés concessionnaires d'autoroutes estimée par l'État à 450 M€ HT brut.

Enfin, les taux de rentabilité retenus lors de la négociation tarifaire récente sont nettement plus élevés que ceux négociés dans le cadre du Paquet vert et que ceux proposés par les services du ministère chargé des transports. Ils sont supérieurs à 8 % pour COFIROUTE, ESCOTA, ASF, APRR, de 8,08 % pour APRR, à comparer au taux de 6,7 % avancé par les administrations en début de négociation.

6- Les hausses tarifaires prévues dans les contrats de plan ont été mises en place de façon anticipée dès la signature du contrat par la société concessionnaire, parfois deux ans avant l'approbation par décret en Conseil d'État et la signature de l'État. Cette anticipation crée une insécurité juridique et réduit les marges de négociation de l'État pour finaliser les clauses non tarifaires du contrat de plan.

En définitive, une évolution du cadre juridique et financier, ainsi que des modalités de négociations formalisées devraient permettre de mieux prendre en compte les intérêts de l'État et des usagers, tout en respectant les contraintes d'exploitation des sociétés concessionnaires.

Au-delà, l'opportunité de conclure à l'avenir des contrats de plan, alors que le réseau est mature, nécessiterait d'être réévaluée. En effet, ces contrats avaient un sens lorsqu'il s'agissait de financer de lourdes opérations comme des élargissements ou des sections nouvelles.

Un demi-siècle après les choix qui avaient présidé à la construction du réseau d'autoroutes appelée par le développement du pays, le réseau est à présent constitué pour l'essentiel. Une allocation judicieuse des ressources devrait conduire à freiner l'investissement dans ce secteur, dont les sociétés concessionnaires cherchent au contraire à amplifier le besoin.

GLOSSAIRE ET PRINCIPALES RÉFÉRENCES

Classes de véhicules : il existe 5 classes de véhicules en fonction de leur gabarit. La classe 1 rassemble les véhicules légers, la classe 2 les véhicules intermédiaires, la classe 3 les poids lourds et autocars à deux essieux, la classe 4 les poids lourds et autocars à trois essieux ou plus, la classe 5 les motos. Les véhicules des classes 1 et 4 sont les plus nombreux.

Contrat de concession : un contrat de délégation de service public, par lequel l'État, autorité concédante, confie pour une durée définie à un opérateur économique (le concessionnaire) la construction, l'entretien, l'exploitation d'une infrastructure autoroutière ou d'un ouvrage d'art, en contrepartie de la perception d'un droit d'utilisation de cette infrastructure (le péage) acquitté par les usagers. Les contrats de concession autoroutiers comprennent en annexe un cahier des charges.

Décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers : ce décret prévoit notamment que, en l'absence de contrat de plan, la hausse annuelle des tarifs minimale est égale à 70 % de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation hors tabac. Toutefois, les tarifs peuvent également être déterminés par les contrats de plan.

Contrat de plan : un contrat de plan, conclu entre l'État et une société concessionnaire et négocié pour cinq ans, permet aux sociétés concessionnaires de réaliser des investissements supplémentaires et des opérations d'amélioration du réseau, non prévus à l'origine dans le contrat de concession ou hors de ses obligations normales.

Foisonnement : cette pratique consiste, pour le concessionnaire, tout en respectant le taux moyen d'augmentation annuel des tarifs des péages, à moduler cette augmentation afin d'appliquer des hausses de tarif plus élevées sur les sections les plus empruntées. Cette pratique permet de faire croître le chiffre d'affaires annuel au-delà de ce qui résulterait d'une application uniforme de la hausse annuelle des tarifs approuvée par l'État.

Paquet vert autoroutier : avenants aux contrats de concession d'ASF, ESCOTA, COFIROUTE, SANEF et SAPN signés en janvier 2010 et prévoyant, dans le cadre du « Plan de relance », la réalisation d'un ensemble de travaux pour un montant d'environ 1 Md€ compensés par un allongement de la durée des concessions.

ICAS : investissement complémentaire sur autoroute en service (opérations de construction et de conservation du patrimoine : sections nouvelles, élargissements, etc.).

IEAS : investissement d'exploitation sur autoroute en service (opérations d'amélioration du réseau).

Article 7-5 (ou 7-4) du cahier des charges : clause permettant à l'État de récupérer l'avantage financier découlant du retard d'une opération déjà compensée par des hausses de tarifs dans le cadre d'un contrat de plan antérieur.

Recommandations

La Cour formule à l'intention du ministère chargé des transports et du ministère chargé de l'économie et des finances les recommandations suivantes :

1. définir et formaliser, pour les contrats de plan et les autres avenants aux contrats de concession, une procédure interministérielle de conduite des négociations et de décision comportant notamment un mandat de négociation interministériel, un suivi interministériel régulier de l'avancée des négociations et obtenir à la fin de ces dernières l'approbation formelle par le Premier ministre des contrats négociés et des hypothèses sur lesquelles ils s'appuient ;
2. mettre en œuvre les dispositions contraignantes prévues par les cahiers des charges en cas de non-respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles, en particulier de celles relatives à la préservation du patrimoine ou de transmission de données. Au besoin, subordonner l'ouverture des négociations relatives au contrat de plan au respect de ces obligations ;
3. réaliser systématiquement une contre-expertise, formalisée et documentée, de tous les coûts prévisionnels des investissements ainsi que le bilan des contrats de plan précédents (bilan financier de l'article 7-5 et des surcoûts éventuels), les surcoûts d'exploitation et les coûts de renouvellement ;
4. revoir le décret de 1995 afin de définir un plafond d'évolution des hausses de tarifs, qui s'appliquerait également aux contrats de plan ;
5. élaborer une doctrine sur le champ des opérations compensables, définir avec plus de précision le bon état du patrimoine, et préciser les attentes du concédant relatives aux biens de retour et aux biens de reprise ;
6. inclure toutes les opérations compensées dans le champ de l'article 7-5 (ou 7-4) et les documenter dans des fiches descriptives détaillées et précises annexées aux contrats de plan ;
7. formaliser la méthodologie des contrôles relatifs au patrimoine et accroître la fréquence des contrôles, notamment pour vérifier l'état des chaussées, des ouvrages en terre et aménagements « environnementaux » ;
8. réaliser une analyse *ex post* des modèles financiers des contrats de plan et du Paquet vert et obtenir des concessionnaires le montant des coûts réalisés des investissements prévus aux contrats de plan et dans le Paquet vert.

Introduction

La concession autoroutière est un contrat de délégation de service public, par lequel l'État, autorité concédante, confie pour une durée définie à un opérateur économique (le concessionnaire) la construction, l'entretien, l'exploitation d'une infrastructure autoroutière ou d'un ouvrage d'art, en contrepartie de la perception d'un droit d'utilisation de cette infrastructure (le péage) acquitté par les usagers.

Les premiers contrats de concession autoroutière ont été conclus dans les années 50. Désormais, le réseau autoroutier concédé représente 9 081 km (dont 8 798 km en service fin 2011), soit les trois quarts du réseau autoroutier.

Le secteur autoroutier concédé compte au 31 décembre 2011, dix-huit sociétés concessionnaires dont seulement deux demeurent majoritairement publiques. Le détail du réseau, du chiffre d'affaires péages et des durées de concession figure à l'annexe 5. Ces sociétés sont très hétérogènes. On distingue notamment :

- deux sociétés restées publiques : les sociétés « tunnelières » ATMB (Société des autoroutes et tunnel du Mont-Blanc) et SFTRF (Société Française du Tunnel Routier du Fréjus) ;
- les nouveaux concessionnaires, qui n'existent que depuis les années 2000 et qui exploitent un réseau beaucoup moins étendu et, pour certains axes, moins profitable ;
- sept concessionnaires « historiques » privés, qui exploitent un réseau mature et dense et dont le chiffre d'affaires total représente 95 % du chiffre d'affaires du secteur. Leurs recettes de péages se sont élevées à 7,6 Md€ en 2011. Ces concessionnaires appartiennent à trois grands groupes : le groupe VINCI (ASF, ESCOTA, COFIROUTE) avec 4,3 Md€ de recettes de péage en 2011, le groupe APRR (APRR et AREA) avec près de 2 Md€ de recettes de péage et le groupe SANEF⁷ (SANEF et SAPN) avec 1,4 Md€ de recettes de péage. À l'exception de COFIROUTE qui a toujours été détenue par des capitaux privés, les autres sociétés concessionnaires ont été privatisées en 2006. Cette situation explique en partie le caractère souvent dérogatoire des clauses contractuelles dont bénéficie COFIROUTE.

Les nouvelles conventions de concession protègent les intérêts du concédant avec une clause de partage des résultats de la concession et/ou de fin anticipée si le chiffre d'affaires est plus important que ne le prévoyaient les parties au contrat. Les subventions versées par l'État font l'objet de négociations et de contre évaluations plus approfondies de la part du ministère chargé des

⁷ Le groupe SANEF appartient au groupe ABERTIS.

transports que ce qui a pu être observé dans le cadre des contrats de plan. La participation de la direction du budget aux négociations et la validation du résultat de la négociation en réunion interministérielle contribuent à équilibrer le rapport de force avec les sociétés concessionnaires, et les expertises du ministère chargé des transports semblent mieux prises en compte.

Quant à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui cosigne les arrêtés tarifaires pris en l'absence de contrat de plan, son intervention en matière de tarifs est limitée. Avec un seul agent à temps partiel chargé du suivi des autoroutes, elle valide les contrôles effectués par la direction des infrastructures de transports (DIT). Elle n'est pas associée aux négociations des contrats de plan et n'est informée du contenu de ces contrats qu'au moment de préparer les arrêtés tarifaires. De fait, elle a validé les hausses de tarifs prévues dans le cadre des contrats de plan, alors même que les dispositions tarifaires de ces contrats n'avaient pas encore été approuvées par décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, la négociation de la dernière génération des contrats de plan, commencée en 2008 et relancée à l'été 2009, est intervenue en parallèle de plusieurs autres négociations importantes pour la DGITM, et relatives notamment à d'autres infrastructures de transport (liaison Paris-Roissy, partenariats publics privés ferroviaires par exemple) et impliquant en partie les mêmes groupes que ceux dont relèvent les concessionnaires autoroutiers. Les sociétés concessionnaires étant adossées à de grands groupes, de BTP notamment (VINCI et Eiffage), les négociations des contrats de plan s'inscrivent dans un ensemble plus large de sujets qui les mettent en relation avec la puissance publique. Le ministère chargé des transports négocie sur plusieurs fronts différents projets, dont les implications sont à chaque fois sensibles : négociations du Paquet vert, des partenariats publics privés ferroviaires, de la liaison Paris-Roissy. Le ministère chargé des transports doit aussi tenir compte des demandes des élus qui s'inscrivent dans une logique d'aménagement du territoire. Il est donc confronté à plusieurs parties prenantes dans des négociations multiples avec de forts enjeux, ce qui ne renforce pas forcément sa position de négociateur.

Enfin, les deux seuls organes consultatifs que sont le comité des usagers du réseau routier national et la commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art ne jouent pas pleinement leur rôle. La commission nationale des marchés (CNM), chargée notamment d'exercer un contrôle *a posteriori* des marchés passés par ces sociétés⁸, ne fait en pratique, pas usage des réels pouvoirs d'investigation et de publication qui sont les siens. Or, le rôle de la CNM est essentiel pour assurer que les sociétés

⁸ La CNM est compétente pour les anciennes sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes. COFIROUTE n'est donc pas concernée.

concessionnaires respectent effectivement les règles de mise en concurrence auxquelles elles sont soumises pour leurs investissements qui atteignent des montants considérables (1 Md€ au titre du Paquet vert, 1,2 Md€ au titre des six derniers contrats de plan).

Quant au comité des usagers, créé suite à une recommandation de la Cour des comptes de 2008, il n'est pas en mesure de mettre en œuvre au mieux les fonctions, pourtant limitées, qui lui sont conférées par son décret constitutif. Il est une instance de concertation et de communication essentiellement consacrée aux services à l'utilisateur, et non comme une instance d'expertise et de régulation.

*

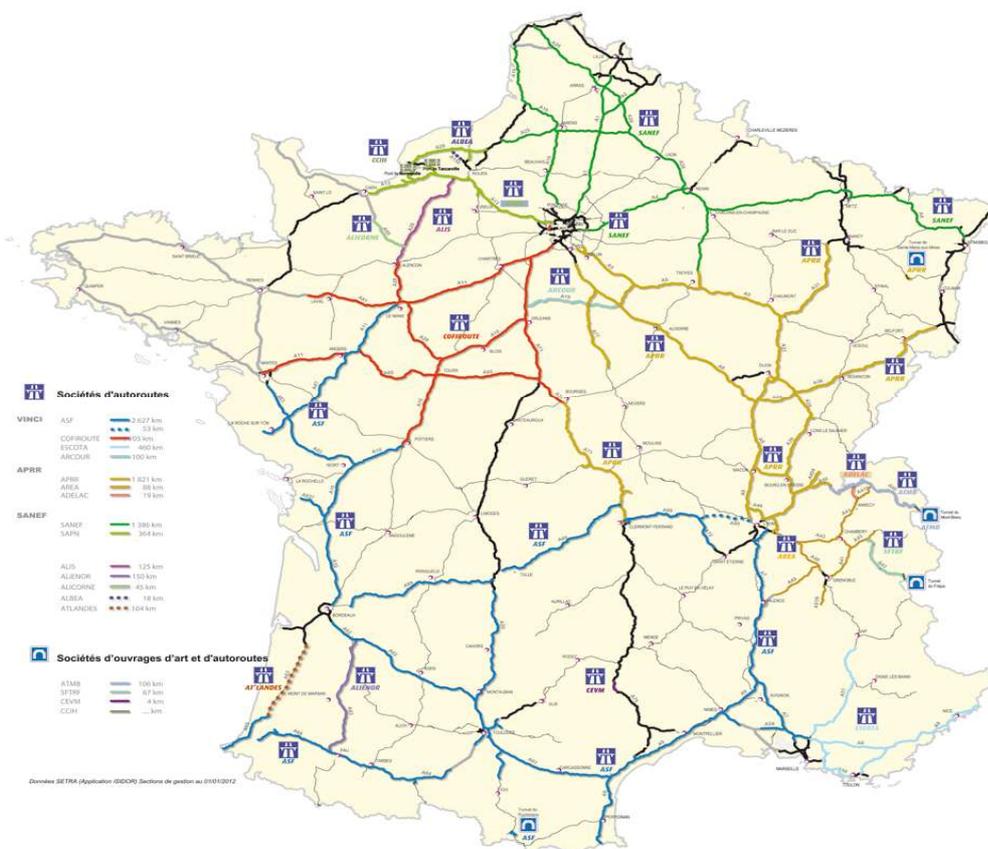
* *

Dans ce cadre marqué par un certain déséquilibre, le contrôle de la Cour a porté sur le respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles, sur l'évolution de ces obligations (avenants au contrat de concession, contrats de plan) et sur les moyens dont dispose l'État pour s'assurer du respect de ces obligations.

Le présent rapport s'efforce d'en analyser plus en détail la nature et le contenu à travers deux axes principaux :

- une première partie expose la façon dont l'État s'assure du respect, par les sociétés concessionnaires, de leurs obligations contractuelles, notamment en ce qui concerne l'entretien du réseau et des ouvrages d'art ;
- une deuxième partie souligne l'insuffisante régulation des hausses de péages, notamment lorsqu'elles sont issues des contrats de plan.

Réseau des sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art



Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)/société d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA)

Chapitre I

Le suivi des obligations des concessionnaires

La grande qualité des infrastructures du réseau concédé et la sécurité qu'elles assurent aux usagers sont unanimement reconnues. L'État doit néanmoins, en sa qualité de concédant, s'assurer du respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles, notamment en matière d'entretien du réseau.

Par ailleurs, la nature du contrat de concession, qui diffère de celle du marché public en ce qu'elle transfère au concessionnaire le risque, notamment le risque lié aux travaux et trafic, ne devrait pas empêcher l'administration d'obtenir la transmission de données sur le coût effectif des travaux compensés, sur lesquels les sociétés concessionnaires se sont engagées en contrepartie d'une augmentation des tarifs de péage.

I - Le suivi annuel des sociétés concessionnaires d'autoroutes

A - La mise en place d'indicateurs de performance assortis de pénalités

1 - Historique

a) Les indicateurs LOLF

Au sein du programme 203 *Infrastructures et services de transport*, trois indicateurs LOLF (loi organique relative aux lois de finances) concernent le réseau routier concédé : un indicateur sur l'état des chaussées ; un indicateur sur l'état des ouvrages d'art ; un indicateur de qualité de service des réseaux de transports (aires de repos et viabilité hivernale).

Les indicateurs sont similaires entre les réseaux routiers concédés et non concédés. Le réseau routier concédé obtient de meilleurs résultats que le réseau non concédé, le système des péages permettant de procurer des ressources stables pour l'entretien du réseau. Ces indicateurs ont été repris dans les contrats de performance avec les sociétés concessionnaires, selon la même méthodologie d'évaluation que celle retenue par la LOLF.

b) Les indicateurs suivis dans les contrats de plan et les rapports annuels

Les anciens contrats de plan imposaient un suivi d'indicateurs et de statistiques transmis par les sociétés concessionnaires dans leur compte-rendu de bilan annuel.

Depuis 2010, les rapports produits par la direction des infrastructures de transport (DIT) permettent de formaliser de façon synthétique le suivi global des contrats de plan en cours, de leurs indicateurs et de leurs statistiques. Des différences marginales existent entre les sociétés concessionnaires, soit sur les indicateurs suivis, soit sur les objectifs poursuivis. Concernant les objectifs, cette différenciation s'explique car les indicateurs sont adaptés à chaque entreprise, et prennent en compte leur spécificité (taille du réseau, niveau déjà atteint).

c) Un suivi hétérogène selon les sociétés concessionnaires : l'exemple de l'année 2010⁹

L'analyse des indicateurs et statistiques transmis permet de cerner les différentes cultures d'entreprise et la propension plus ou moins grande des sociétés à transmettre ces indicateurs.

Concernant COFIROUTE, la sous-direction de la gestion du réseau concédé notait, s'agissant de l'exploitation, « qu'il restait difficile d'obtenir des éléments d'information factuels et chiffrés hors des indicateurs strictement indiqués dans les contrats et que, dans certains cas, l'information demandée n'existait pas de manière centralisée et analysée par COFIROUTE ». En ce qui concerne le volet patrimoine, elle notait que « les données étaient inexistantes ».

S'agissant de SAPN, le même service relevait, à propos de l'exploitation, que « pour la deuxième année consécutive, aucune donnée statistique n'était fournie sur les interventions sur réseau, ni sur la gestion de trafic ». En l'absence de contrat de plan, SAPN se contentait de fournir strictement les données prévues par la circulaire de 1981, alors même que la société disposait de ces éléments, puisqu'ils étaient mesurés dans le contrat de plan précédent. Ces éléments ont finalement été fournis le 3 février 2012 suite à de multiples relances. Sur le suivi de la politique patrimoniale, la sous-direction constatait que « le dossier bilan de SAPN ne donnait aucune information sur le sujet si ce n'est des faits généraux ». Pourtant, le suivi de la qualité de l'exploitation est inscrit à l'article 13 du contrat de concession¹⁰ et SAPN ne pouvait se prévaloir de l'absence de contrat de plan, pour refuser de transmettre ces éléments.

Les autres concessionnaires ne présentaient pas des difficultés particulières.

⁹ Rapports d'analyse annuels de la gestion du réseau routier (GRA), COFIROUTE : rapport du 6 décembre 2011 ; SAPN : rapport du 10 février 2012 ; SANEF : rapport du 10 février 2012 ; APRR : rapport du 10 février 2012.

¹⁰ Décret n° 2007-816 du 11 mai 2007 approuvant le septième avenant, art.13 : « des objectifs particuliers de qualité d'exploitation sont définis d'un commun accord, et par écrit, entre le concédant et la société concessionnaire, notamment en matière de maintien de la viabilité, de gestion du trafic et d'aide au déplacement. En l'absence d'accord, des objectifs sont fixés par le ministre chargé de la voirie nationale ».

2 - Une mise en œuvre plus formalisée d'indicateurs de performance assortis de pénalités dans le cadre des nouveaux contrats de plan

a) Le passage d'un suivi statistique à la mise en place d'indicateurs de performance

Alors que pour les sociétés concessionnaires récentes, des indicateurs exigeants ont, dès le départ, été intégrés dans le cahier des charges, la mise en place de leurs équivalents avec les concessions historiques a été difficile. La DIT a réussi à faire accepter dans les contrats de plan récents la rédaction d'un volet détaillé sur des indicateurs de performance, en l'occurrence les contrats de plan COFIROUTE 2010-2014, APRR et AREA 2009-2013 et les avenants du 19/03/2012, ASF 2012-2016, SANEF 2010-2014. Cette démarche a permis d'uniformiser les indicateurs tant pour le choix des sujets mesurés qu'en ce qui concerne leur méthodologie d'évaluation. Elle a surtout permis d'en faire un vecteur de performance et non un simple relevé statistique.

Les indicateurs sont regroupés par thèmes. Ils font l'objet d'une fiche descriptive précise et complète, détaillant les objectifs et enjeux, le phénomène mesuré, la méthode, le mécanisme de pénalité, la sélection du périmètre mesuré, le responsable de la mesure, la transmission des données et les modalités de contrôle. Ces éléments sont présentés dans le tableau n ° 1 suivant.

Tableau n° 1 : synthèse des indicateurs de performance

Libellé	Phénomène mesuré	Méthode
Conservation du patrimoine		
État structurel de la chaussée « IQRA structure »	État structurel des chaussées	Proportion des chaussées en état structurel dégradé, ayant une note patrimoine <14
IQRA Surface	État de surface des chaussées	Calcul d'un indicateur surface sur une échelle de 0 à 4
État structurel des ouvrages d'art	État individuel de chacun des ouvrages d'art	Cotation IQOA sur une échelle de 0 à 3 - 3U
Fonctionnalité des ouvrages d'art	Portance et hauteur libre dégagée	Calcul d'un seuil de fonctionnalité en % au regard des obligations contractuelles et réglementaires
Sécurité sur ouvrage	Cotation sécurité de l'IQOA	Moins de 2 % des OA classés S restant classés S par rapport au nombre total d'ouvrages
Exploitation / sécurité des usagers		
Qualité des aires de repos	Prestations et entretien des équipements	Établissement d'une note sur une échelle de 0 à 20
Délais intervention sur évènement	Évènement : accident, véhicule en feu ou arrêté	Délais définis par seuils de niveau en distinguant jour et nuit
	Délai : temps réception info – temps arrivée sur place	
Délais entre évènement grave et message radio	Évènement significatif (accident, contresens, etc.) Réception info et transmission radio	Définition de seuils
Délais entre évènement grave et PMV	Évènement significatif (accident, contresens, etc.) Réception info et transmission PMV	Définition de seuils
Gêne au péage	Temps de gêne moyen au péage sur certaines barrières	Évaluation d'un temps d'attente
Gestion de la viabilité hivernale	Retour à des conditions normales en période hivernale	Calcul d'un délai de retour à des conditions de circulation de type C1
Délai de réponse aux sollicitations des usagers	Réactivité aux sollicitations écrites	Temps de réponse aux sollicitations écrites (mails et courriers)
Délai de dépannage	Réactivité entre délai appel et arrivée sur lieu de la panne	Évaluation d'un temps d'attente
Surveillance du réseau	Taux de surveillance	Taux définis selon le type de type de sections (nombre de voies, vidéosurveillance ou non)
Propreté du tracé	Avis des usagers sur la propreté du tracé et ses abords	Enquête annuelle sur la satisfaction des usages, note sur échelle de 0 à 10
Consommation de produits phytosanitaires	Consommation de produits phytosanitaires	Évaluation en kg/km

Source : contrats de plan récents

b) Des indicateurs et des objectifs différenciés par société

Les indicateurs et les objectifs associés ne sont pas tous exactement identiques entre les sociétés concessionnaires car ils n'ont pas été construits et négociés en même temps. La DIT a souhaité mettre en place des indicateurs réalistes, progressifs (par la définition de seuils pour certains par exemple) et atteignables (en prenant en compte la taille du réseau pour moduler des valeurs exprimées en pourcentage).

Pour COFIROUTE, l'indicateur sur les aires de repos ne devrait être mis en place qu'au prochain contrat de plan. Par ailleurs, le contrat de plan de COFIROUTE ne comprend pas d'indicateur de performance sur les délais d'intervention sur événements et les délais de dépannage. En revanche, des suivis statistiques comme la surveillance du réseau (fréquence des patrouilles), la propreté du tracé et la consommation de produits phytosanitaires, qui sont transmis annuellement, ont été inscrits comme indicateurs de performance.

c) Des indicateurs avec des pénalités associées

Les négociations ont porté pour chaque indicateur sur leur soumission ou non à une pénalité ; les seuils déclenchant la pénalité et les montants associés ; l'éventuel montant maximal de pénalités par indicateur et au niveau global. COFIROUTE a préféré un système de type forfaitaire à un système progressif et a fait préciser que le versement de pénalités ne pouvait s'appliquer que « pour des faits imputables au concessionnaire », cette restriction étant aussi inscrite dans le contrat de plan d'ASF.

Le système de pénalités est novateur mais ses effets financiers sont très modestes, car non seulement les objectifs de performance ne sont pas significativement supérieurs aux résultats déjà atteints, mais, en outre, les montants sont symboliques, notamment grâce au jeu du plafond global.

Tableau n° 2 : plafond des pénalités par rapport au chiffre d'affaires péages (en M€)

	APRR	AREA	COFIROUTE	SANEF	ASF
Chiffre d'affaire 2011	1 479,1	482,7	1 180,2	1 043,1	2 455,4
Plafond des pénalités	0,8	0,2	0,5	0,57	0,7
%	0,054 %	0,041 %	0,042 %	0,055 %	0,029 %

Source : chiffres direction des infrastructures de transports (DIT) et contrats de plan

3 - Un système nécessitant un contrôle soutenu de la part de la DIT

a) L'évaluation des indicateurs repose quasiment exclusivement sur les sociétés concessionnaires

Les sociétés concessionnaires procèdent elles-mêmes aux évaluations de leurs indicateurs sauf pour l'indicateur sur les aires de repos, qui est évalué par le pôle lyonnais de la sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé. Les indicateurs sont transmis le 30 juin de chaque année avec le bilan d'information annuel.

b) Certains indicateurs dépendent fortement des technologies mises en place

Certains aspects techniques sont toujours en cours de définition et d'expérimentation. Les indicateurs mesurant des délais imposent la mise en place de système d'horodatage entrée et sortie, de système de type géolocalisation et horodatage dans les véhicules d'intervention ou de dépannage. L'indicateur de congestion au péage n'est pas stabilisé dans toutes les concessions, il est en cours de mise au point technique et fonctionnelle avec SANEF et AREA, il est stabilisé avec APRR.

c) Les indicateurs concernant le patrimoine font pour partie l'objet d'une contre-vérification par les CETE

Les indicateurs sur le patrimoine, comme l'indicateur IQOA mesurant l'état des ouvrages d'art, font l'objet d'une contre-expertise par sondage par les centres d'études techniques de l'équipement (CETE). Les sociétés concessionnaires font, elles, souvent appel à des bureaux d'études en raison du nombre d'ouvrages d'art à inspecter.

d) La DIT met au point une méthodologie de contre-expertise

Dans la rédaction des contrats de plan, l'autorité concédante a conservé la possibilité d'effectuer des contrôles des niveaux de performance à tout moment. En outre, dans les contrats de plan d'APRR et d'AREA, la DIT a prévu des sanctions en cas de transmission de données erronées. Cette clause n'est pas inscrite dans les contrats de plan de COFIROUTE, SANEF et ASF.

Un chargé d'exploitation, récemment recruté par la sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé, aura pour mission de mettre en place des grilles d'audit permettant de vérifier les indicateurs qui sont transmis par les sociétés concessionnaires.

B - Les autres instruments de suivi

1 - Principes

Au plus tard le 1^{er} juillet de chaque année, les sociétés concessionnaires doivent remettre à l'autorité concédante « le compte rendu d'exécution de la concession pour l'année échu, qui comporte notamment le bilan des investissements réalisés, les données d'exploitation, y compris sur la qualité du service, et les opérations de maintenance et d'entretien par opération »¹¹.

La DIT établit à partir des documents et comptes rendus qui lui sont transmis, un rapport synthétique annuel par société, qui s'articule autour du suivi des opérations d'investissement et de politique patrimoniale, des actions en faveur du développement durable et de l'environnement, du volet exploitation et des services aux usagers, de la politique tarifaire et commerciale, de la politique financière et de l'évolution de la société.

2 - Le suivi des actions en faveur du développement durable et de l'environnement

Dans ses rapports annuels, la DIT recense les actions menées par les sociétés concessionnaires dans ce domaine : suivi des points noirs, bruit à traiter, de la protection des zones de captage (pourcentage de linéaire sensible traité), du stock de sel, des actions en faveur de la biodiversité.

Ces indicateurs sont suivis pour toutes les sociétés concessionnaires, qu'elles aient signé ou non le « Paquet vert »¹².

En 2010, AREA a été certifiée ISO14001, norme qui concerne la gestion environnementale. Toutefois, la DIT notait que la politique de tri sélectif sur les aires de repos n'existait pas et que le bilan ne donnait pas d'information réelle sur la politique de la société. S'agissant d'APRR, la DIT se félicitait des actions conduites, qui méritaient toutefois d'être développées. ESCOTA est certifiée ISO 14001 pour ses activités de construction, conception, aménagement, entretien et exploitation de son réseau et a mis en œuvre son deuxième plan d'action développement durable. La DIT notait que sa politique environnementale était établie et que tous les indicateurs étaient positifs. De même, la DIT considérait qu'ASF avait une réelle politique en termes de développement durable et de protection de l'environnement, et qu'elle s'est engagée dans une démarche de certification ISO 14001. COFIROUTE est certifiée ISO 14001 sur l'ensemble du périmètre exploitation. Concernant SAPN, la DIT déplorait l'absence de données transmises, qui lui étaient pourtant

¹¹ Article 35 des contrats de concession.

¹² Celles qui ont signé le paquet vert sont ASF, ESCOTA, COFIROUTE, SANEF et SAPN.

fournies les années précédentes, notamment la consommation de produits phytosanitaires et le cumul des bouchons. Enfin, SANEF n'avait transmis en 2010 ni le nombre d'aires disposant de tri sélectif, ni la consommation de produits phytosanitaires.

Il est regrettable que des sociétés, engagées dans le Paquet vert, ne transmettent pas les indicateurs demandés par l'État concédant, en invoquant un contrat de plan non signé.

3 - Suivi du volet exploitation et services aux usagers

a) Sécurité routière

Les statistiques d'accidentologie suivies par les services de l'État sont très complètes, ce qui permet de connaître la situation détaillée pour chaque société en prenant en compte non seulement les aspects quantitatifs du nombre d'accidents, mais aussi la gravité de ceux-ci. Une analyse multicritère montre qu'aucune société ne se dégage comme étant excellente ou dans une situation particulièrement critique dans tous les domaines mesurés. D'un point de vue tendanciel, seule AREA enregistre une dégradation de tous ses indicateurs entre 2009 et 2010.

La DIT vérifie aussi que, depuis 2009, les sociétés concessionnaires réalisent leur programme d'inspections de sécurité routière par itinéraire (ISRI). Les rapports 2010 et 2011 qu'elle a réalisés pour SAPN et SANEF indiquaient qu'aucun élément n'avait été communiqué sur le bilan des inspections de sécurité routière.

Par ailleurs, la DIT a dû effectuer plusieurs rappels à la réglementation sur la signalisation. Certaines sociétés, notamment celles du groupe Vinci, apposaient des éléments de communication commerciale sur des panneaux de signalisation routière, qui obéissent à une réglementation stricte, à l'inverse des panneaux à vocation uniquement signalétiques.

La DIT vérifie les mesures mises en œuvre par les sociétés concessionnaires pour améliorer la sécurité sur leur réseau. Les conclusions pour l'année 2010 sont assez hétérogènes. Concernant les zones d'accumulation d'accidents (ZAAC), APRR et AREA en tenaient un suivi précis avec des analyses qui se déclinaient en un plan d'actions ; ESCOTA avait entrepris un suivi des ZAAC mais n'avait pas transmis de plan d'actions associé à la DIT ; tandis que COFIROUTE n'assurait pas un suivi des ZAAC selon la méthodologie de la DIT.

En 2010, SANEF a réalisé un audit sur les contresens. COFIROUTE n'avait pas souhaité communiquer le détail des actions menées pour lutter contre

les contresens ; elle a indiqué avoir transmis au SETRA, en novembre 2012, l'analyse des zones à risque.

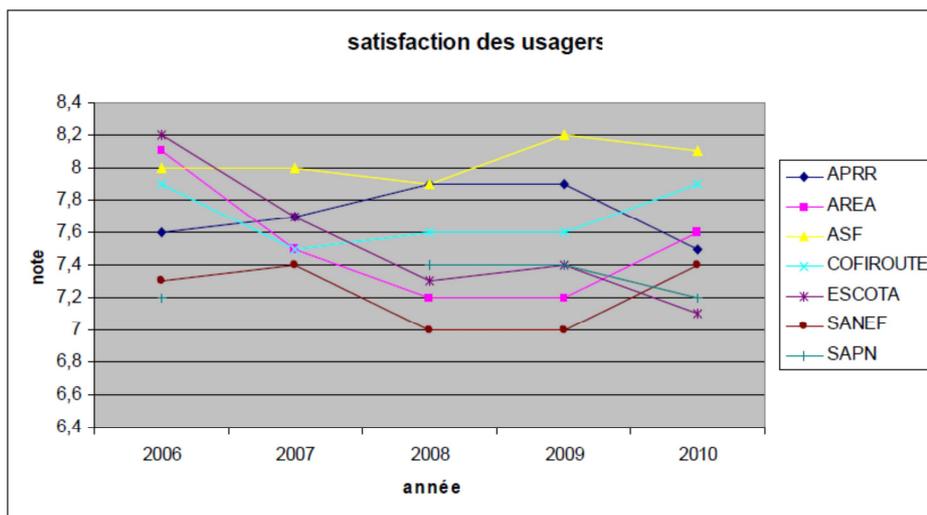
b) Service aux usagers

Mesure de la satisfaction

Depuis plus de 15 ans, l'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) réalise une enquête de satisfaction auprès des clients des autoroutes. Les résultats des enquêtes 2010 et 2011 donnaient une note de satisfaction globale constante de 7,7/10.

En 2010, les taux de satisfaction les plus élevés étaient observés chez ASF et COFIROUTE et les plus faibles chez ESCOTA et SAPN. Depuis 2006, le taux de satisfaction des usagers a fortement chuté sur le réseau ESCOTA.

Graphique n° 1 : évolution de la satisfaction des usagers par société 2004-2010



Source : direction des infrastructures de transports (DIT)

Concernant la qualité des aires, seule ASF obtenait une note supérieure à 8. Cette qualité était en forte hausse chez COFIROUTE, en raison des travaux de rénovation des aires liés au Paquet vert. À l'inverse, elle chutait chez SAPN et AREA qui obtenaient de très mauvais résultats confirmés par les audits réalisés par le pôle lyonnais de la DIT en 2011.

Suivi des réclamations

Le nombre total de réclamations est passé de 29 493 pour un réseau de 7897 km (soit un taux de 3,73 réclamations par kilomètre) en 2003 à 157 707 réclamations pour un réseau de 8 789 km en 2010, soit un taux de 17,94 réclamations par kilomètre. Le taux de réclamations par million de kilomètre parcouru, s'il reste faible, a été multiplié par 5 entre 2004 et 2010, passant de 0,37 en 2004 à 1,87. Pour SANEF, il a été multiplié par 9 (0,31 à 2,95). En 2010, ce taux était le plus élevé chez SANEF (2,95), suivi d'ESCOTA (2,21), d'AREA (2,19) et de COFIROUTE (2,12). Ce taux est plus faible chez ASF (1,12) et SAPN (1,51). Cette hausse s'explique en partie par la mise en place d'outils nombreux de recueil des réclamations par les sociétés.

La grande majorité des réclamations concerne la facturation du télépéage, en raison d'erreurs liées à la classification automatique. Le rapport 2011 de la DIT précisait que les réclamations relatives au péage sont, en effet, en hausse d'un rapport de 1 à 9,5 en dix ans ; mais les sociétés concessionnaires mettent en place des processus qualité pour les corriger.

Les délais de réponse ne soulevaient aucune difficulté particulière, ils étaient en général inférieurs à dix jours, et même inférieurs à cinq jours pour COFIROUTE.

Les usagers, quand ils ne sont pas interrogés sur la tarification des autoroutes, sont globalement satisfaits de la qualité de service et le seul point noir en termes de réclamations concerne les erreurs de facturation automatique liées aux télépéages.

c) Suivi de la politique tarifaire et commerciale

Dans les rapports synthétiques annuels rédigés par la DIT, le suivi de la politique tarifaire et commerciale rappelle les lois tarifaires et le respect des coefficients inter classes. Dans le rapport consacré à ESCOTA, des indications (type d'abonnement, et nombre d'abonnés au télépéage) sont données.

4 - Suivi de la politique d'investissements et de l'évolution financière de la société

a) Le suivi des opérations d'investissements et de la politique patrimoniale

Selon l'article 35 des contrats de concession « la société concessionnaire communique [...] au ministre chargé de l'économie, au ministre chargé du budget et au ministre chargé de la voirie nationale un rapport, réalisé à la date la plus proche possible de sa communication, comprenant l'état d'avancement des liaisons nouvelles et des opérations d'élargissement et indiquant le calendrier d'exécution et l'échéancier financier de chaque opération en projet et en

construction ; [...] le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures détaillé par opération »¹³.

Les rapports annuels de la DIT montrent que les données mentionnées par l'article 35 sont bien transmises par les sociétés. Toutefois elles ne permettent pas à l'État d'assurer un suivi financier des opérations d'investissements et de la politique patrimoniale (budget grosses réparations notamment). Ainsi, les rapports de la DIT donnent un suivi d'avancement physique des travaux par opération, mais le suivi financier est quasiment inexistant. Pour AREA et APRR, la DIT ne peut que constater, dans ses bilans portant sur l'année 2010, l'absence de données attendues et importantes comme les grosses réparations réalisées au cours des cinq années précédentes, les prévisions pour les cinq années à venir et le bilan de l'entretien pour les cinq années précédentes. Pour APRR, elle note que la société ne donne que trop peu d'éléments au travers de son bilan sur la politique patrimoniale. Concernant ASF, COFIROUTE, SANEF et SAPN, il n'y a aucun élément chiffré dans les rapports concernant l'année 2010. Pourtant, en 2009, ASF avait transmis un bilan chiffré, ce qui avait permis au pôle lyonnais de la DIT de constater que le concessionnaire avait investi 1 M€ de moins que sa prévision à fin 2008. La DIT considérait que même si la valeur moyenne des dépenses de maintenance consacrées aux ouvrages d'art était croissante, elle était insuffisante en raison du vieillissement et de la dégradation du patrimoine.

Les contrats de plan ne comprennent pas de clause permettant à l'État de connaître le coût réel de tous les investissements compensés ni le budget consacré à l'entretien du patrimoine. Or, si la nature du contrat de concession, qui fait peser le risque sur le concessionnaire, ne peut permettre au concédant de « récupérer » la différence entre le coût prévisionnel et le coût réel des investissements, il n'en demeure pas moins que la connaissance des coûts réels est indispensable afin de donner à l'État la possibilité de négocier dans de bonnes conditions des investissements ultérieurs.

b) Le suivi financier des sociétés concessionnaires

L'article 35 des contrats de concession précise les documents que les sociétés concessionnaires doivent remettre à l'autorité concédante au plus tard le 1^{er} juillet de chaque année. La DIT vérifie l'exhaustivité des documents transmis et le respect des délais, ce qui ne soulève pas de difficulté particulière.

Alors que les données à transmettre sont nombreuses et détaillées, que les rapports financiers sont en ligne, les analyses faites par la DIT dans les rapports synthétiques sont limitées au résultat de l'exercice, au résultat net, au montant des emprunts réalisés ou des investissements. Il n'y a pas de suivi pluriannuel, ni

¹³ La rédaction de cet article est différente pour COFIROUTE.

même de cadre d'analyse commun entre les sociétés concessionnaires. Le rapport sur COFIROUTE indique seulement un poste « grosses réparations » en 2009, celui de SAPN indique uniquement le chiffre d'affaires en 2010, celui d'ESCOTA donne le chiffre d'affaires, le résultat net et le montant des emprunts, ceux sur APRR et sur AREA se contentent de décrire un litige survenu cette année-là.

La DIT ne fait pas d'analyse étayée de la situation financière des sociétés concessionnaires. Au motif que les sociétés concessionnaires assument les risques travaux et trafic, elle s'interdit d'établir un bilan ou un suivi financier des contrats de plan. La DIT considère que « le bilan financier d'exécution du contrat de plan porte d'une part sur les dispositions des articles 7.4 et 7.5 du contrat, d'autre part sur les surcoûts d'opération constatés et potentiellement compensables » et que « ni les dispositions contractuelles, ni le cadre réglementaire (ne l'autorise) à demander aux sociétés des informations permettant de réaliser d'autres types de bilans financiers *ex post*. La DIT ne tient pas de bilan récapitulatif par contrat de plan des hypothèses prévues et réalisées. En effet, l'évaluation du contexte économique, qui permet de fixer les différents paramètres d'environnement, est actualisée préalablement à chaque cycle de négociation ». Le bilan qu'elle effectue est un « bilan qualitatif de l'exécution du contrat de plan précédent (indicateurs, qualité de service) ». De même, le suivi du Paquet vert ne prévoit pas de réel suivi financier des dépenses réalisées. La Cour considère que la DIT s'interdit à tort d'exploiter les données financières dont elle dispose.

Outre les documents déjà cités, les contrats de concession prévoient que « le concédant peut demander à la société concessionnaire toute information complémentaire sur le compte rendu de l'exécution de la concession ; [...] un commissaire du Gouvernement, représentant du concédant, assiste sans voix délibérative aux séances du conseil d'administration et aux assemblées générales de la société¹⁴ ; [...] la société concessionnaire lui communique tous les dossiers transmis ou remis aux administrateurs ainsi que ceux transmis ou remis aux membres des comités du conseil d'administration ; [...] la société concessionnaire communique au commissaire du gouvernement les documents transmis aux actionnaires à l'occasion des assemblées générales ; tous les documents lui sont transmis dans les mêmes conditions qu'aux administrateurs, membres des comités du conseil d'administration ou actionnaires ». En outre, la

¹⁴ La DIT a indiqué bien recevoir les documents préparatoires aux différents conseils d'administration et assemblées générales, ainsi que les invitations à participer à ces conseils d'administration et à ces assemblées générales. Le sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé représente le concédant, sans prise de parole. Toutefois, la DIT a précisé que « compte tenu des propos parfois "orientés" de certains administrateurs sur certains sujets (négociations des contrats de plan par exemple), et de l'incapacité pour le commissaire du gouvernement d'y répondre en séance, nous nous abstenons d'y participer depuis deux ans, à l'exception des conseils d'administration des sociétés ATMB et SFTRF ».

tenue de la comptabilité en respect des normes comptables, telle l'IFRIC 12, permet d'obtenir des données concernant uniquement la partie concédée, notamment les immobilisations incorporelles et corporelles du domaine concédé. De même, les travaux devant être provisionnés, l'évolution du montant des provisions pourrait être un élément intéressant à analyser.

Des bilans chiffrés de la réalisation d'un contrat de plan, validant ou non les hypothèses retenues par la DIT lui permettraient au moins d'avoir un retour d'expérience étayé, des éléments factuels et chiffrés permettant de bien préparer les négociations futures et d'ajuster son modèle.

II - Les contrôles de réalisation des investissements

L'État, autorité concédante, a vocation à vérifier la bonne exécution des obligations contractuelles prévues par les contrats de concession et les contrats de plan, notamment en ce qui concerne l'entretien du patrimoine (chaussées, ouvrages d'art, etc.).

A - Le rôle du pôle lyonnais

Au sein de la sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé, le pôle lyonnais est chargé du contrôle technique extérieur de la réalisation des opérations nouvelles et d'aménagement du réseau et de l'évaluation de la mise en œuvre par les délégataires de la politique d'entretien et de préservation des chaussées et des ouvrages d'art permettant d'assurer le respect de leurs obligations.

Les contrôles avant mise en service d'un équipement (instruction des dossiers techniques, opération de contrôle des travaux de construction, décisions de mise en service, etc.) sont contraints par le calendrier des mises en service.

Les contrôles après mise en service, destinés à vérifier le respect par les concessionnaires de leurs engagements, sont réalisés en fonction du temps laissé disponible par les contrôles avant mise en service. Or, les risques pour l'utilisateur sont naturellement plus importants après qu'avant mise en service.

B - Les contrôles liés à la préservation du patrimoine en service

Après mise en service, le concédant doit vérifier que la société concessionnaire continue de respecter ses obligations réglementaires ou contractuelles.

Les cahiers des charges imposent notamment :

- la mise en œuvre de tous les moyens de nature à assurer, quelles que soient les circonstances, la continuité de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité et de commodité (art. 13-1) ;
- l’entretien et le maintien des ouvrages de la concession en bon état, de façon à toujours convenir parfaitement à l’usage auquel ils sont destinés (art. 13-1) ;
- l’entretien de l’ensemble des dépendances et des ouvrages de la concession dans un souci permanent de préservation des espèces et des milieux, des ressources naturelles, du cadre de vie des riverains et d’intégration de l’autoroute dans les paysages traversés (sauf pour COFIROUTE).

La rédaction de l’article 13-1 est identique pour toutes les sociétés concessionnaires historiques privées à l’exception d’ASF, qui n’est pas soumise à l’obligation de « mise en conformité avec les règlements et instructions en vigueur », hormis pour la signalisation de police et de COFIROUTE, qui bénéficie de contraintes moindres suite à des rédactions moins précises, et à l’absence de mention de certains objectifs¹⁵.

En cas de manquement à une obligation du cahier des charges, le concédant peut exiger, après mise en demeure restée infructueuse, le versement d’une pénalité dans les conditions fixées par l’article 39.1. Le montant de la pénalité est fixé à 10 000 € par jour de retard, sauf pour COFIROUTE pour laquelle elle est fixée à 5 000 € par jour de retard.

Par ailleurs, au titre de l’article 40 du cahier des charges, la déchéance du concessionnaire peut être prononcée par décret en Conseil d’État si le concessionnaire, sauf cas de force majeure, interrompt durablement ou de manière répétée l’exploitation d’une autoroute, sans autorisation et en violation des articles 14 et 15 et/ou manque gravement à ses obligations contractuelles.

D’autres obligations sont précisées dans les annexes techniques au cahier des charges relatives aux différents tronçons, dans les procès-verbaux des inspections des travaux préalables à la mise en service, dans les décisions notifiées par le concédant au cours de la vie de la concession, et dans le contrat de plan, qui, notamment, définit des objectifs relatifs à l’entretien du réseau (réduction des ouvrages en mauvais état, budget de grosses réparations).

¹⁵ Absence de la mention « sans délai » s’agissant de la « mise en œuvre des moyens de nature à assurer la continuité de la circulation », absence d’obligation permanente et générale – mis à part pour la signalisation de police - de « mise en conformité des ouvrages avec les règlements et instructions en vigueur », absence d’objectif de préservation des espèces, des milieux et des ressources naturelles, pénalité plus faible en cas de manquement à une obligation du cahier des charges, etc.

Les contrôles prennent la forme de visites de chantiers et d'audits.

1 - Les visites de chantiers

Les visites de chantiers servent à préparer l' « inspection travaux », qui permet de vérifier la conformité des réalisations (par rapport à une décision ministérielle, aux règles techniques, à la sécurité).

En 2011, 503 visites de chantiers ont été effectuées, dont 315 sur le réseau déjà en service, ce qui correspond à une forte progression (353 visites en 2010).

2 - Contrôles des tunnels

Dans le domaine des tunnels, la sous-direction contrôle l'avancement des mises à niveau des tunnels en service. Ce contrôle s'effectue de manière continue lors des déplacements, par réception des « fiches incidents CETU », lors des visites thématiques (accessibilité, signalisation) qui permettent de contrôler de manière inopinée et par échantillon les équipements du tunnel, lors des exercices.

Des visites spécifiques ont lieu lors ou à la fin des travaux de mise en conformité des tunnels ou lors de la mise en service de nouveaux tunnels. Elles ont pour objectifs de vérifier le respect du cahier des charges, et le bon fonctionnement des équipements par réalisation de tests.

L'année 2011 a, en particulier, été marquée par le contrôle de la mise en conformité des tunnels de l'autoroute A8. Fin 2011, les principaux travaux à effectuer portaient sur quatre tunnels de l'A8 de Nice à la frontière italienne sur la section Turbie-Coupière et sur le tunnel du Puymorens (mise en service de l'alternat – régulation pour les poids lourds, ventilation).

3 - Contrôles des ouvrages d'art

Les cahiers des charges imposent aux sociétés concessionnaires d'entretenir et de maintenir les ouvrages de la concession en bon état, de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés. À l'exception de COFIROUTE et d'ASF, ils obligent également les concessionnaires à les mettre en conformité avec les règlements et les instructions en vigueur (art. 13-1).

Le contrôle exercé par le pôle lyonnais sur l'état d'entretien des ouvrages d'art se pratique selon quatre modalités :

- un contrôle continu lors de visites non formalisées du réseau, lors des déplacements ;

- l'examen annuel de l'indicateur LOLF relatif aux surfaces d'ouvrages qui ne sont pas en bon état (classés 3¹⁶ ou 3U¹⁷ lorsque la réparation est urgente);
- lors d'audits biennaux réalisés sur documents et procédures avec chaque société en vue de s'assurer des remises des ouvrages, de l'état du patrimoine, du respect des obligations contractuelles en matière de patrimoine ;
- lors d'audits de terrain destinés à examiner les conditions d'application par les sociétés de leur cahier des charges en matière d'ouvrages d'art, à auditer la politique de la société, à observer in situ l'état objectif du patrimoine, à examiner les grosses réparations prévues à moyen et long terme (classe 3- 3U), et enfin, à comparer les différents réseaux entre eux (concedé et non concedé).

L'analyse des campagnes d'audit menées en 2010 et 2011 conduit aux constats suivants.

- les sociétés APRR et SANEF n'ont pas fait l'objet d'audit biennal sur la période (à l'exception du tunnel Maurice Lemaire sur le réseau d'APRR) ;
- parmi les constats formulés dans les audits biennaux figurent, pour plusieurs sociétés (SAPN et surtout ASF), le mauvais état des ouvrages et la faiblesse du budget consacré à leur mise à niveau¹⁸ ;
- l'audit biennal de juin 2010 portant sur les ouvrages d'art de COFIROUTE a mis en évidence l'insuffisance des données transmises par le concessionnaire. Aucune information n'est donnée concernant

¹⁶ Appartient à la classe 3 un ouvrage dont la structure est altérée et qui nécessite des travaux de réparation mais sans caractère d'urgence.

¹⁷ Appartient à la classe 3U un ouvrage dont la structure est gravement altérée et qui nécessite des travaux de réparation urgents liés à l'insuffisance de capacité portante de l'ouvrage ou à la rapidité d'évolution des désordres pouvant y conduire à brève échéance.

¹⁸ SAPN : la lettre adressée au PDG en juin 2011 indiquait : « l'effort consenti par la société pour mettre à niveau ses ouvrages après une longue période de latence doit être poursuivi. Le budget actuellement consacré aux ouvrages d'art paraît faible ». L'audit indiquait que compte tenu de l'âge du patrimoine, il faudrait y consacrer un budget 2 à 2,5 fois supérieur.

ASF : la lettre du 6 avril 2011 soulignait « le grand nombre d'ouvrages en surcharge pondérale » et « la stabilité, à l'échelle de la société, du nombre d'ouvrages en mauvais état ainsi que la faiblesse du budget de grosses réparations, tant en comparaison de ce qui était prévu au contrat de plan qu'en regard des pratiques constatées dans les autres sociétés ». « Le nombre d'ouvrages en mauvais état est stable au cours des ans; (...) en 3 ans, seuls 64 ouvrages de la liste 2006 ont été traités, soit un épuisement du stock des ouvrages de 2006 sur 8 ans ; le pourcentage de surface d'ouvrages classés en 3-3U dans le cadre de la LOLF est l'un des plus faibles [en fait, l'un des plus importants : 90 % en 2009] de toutes les sociétés et n'évolue pratiquement pas (contrairement aux autres sociétés). Dans ses performances actuelles, le système n'arrive pas à réduire le stock d'ouvrages en mauvais état. À ce régime, en supposant que la vitesse de dégradation des ouvrages n'évolue pas (hypothèse optimiste) il resterait 160 ouvrages en mauvais état en fin de concession ». Cet audit soulignait aussi que le budget réalisé de grosses réparation était inférieur à celui prévu au contrat de plan 2007-2011 : 11,8 M€ en 2006, 5 M€ en 2007, 6,5 M€ en 2008, 7 M€ en 2009 et 9 M€ en 2010, alors que le contrat de plan prévoyait environ 12 M€ par an.

le budget consacré aux grosses réparations. Les services n'avaient pas obtenu communication du fichier électronique des ouvrages d'art (localisation, date de construction, type de structure, caractéristiques). Ce fichier a été transmis en avril 2012. Plusieurs points n'ont pas été traités en réunion : ouvrages en zone sismique, en zone de tassement ou de glissement, ou de gel sévère ; état des buses métalliques ; ouvrages sous surveillance renforcée ; rectification des écarts constatés lors des précédents audits. COFIROUTE a indiqué que certains de ces points avaient été étudiés ultérieurement en 2012 (zone sismique, buses métalliques).

Ces constats particulièrement défavorables n'ont pourtant pas conduit à mettre en œuvre les moyens contraignants prévus dans les cahiers des charges (mise en demeure, pénalités prévues à l'article 39-1.). Le ministère chargé des transports aurait également pu mettre comme condition à la signature des contrats de plan, qui prévoient des hausses de tarifs supplémentaires pour financer des investissements supplémentaires, le respect par les concessionnaires de leurs obligations de base, notamment d'entretien du réseau. Or, les contrats de plan ont été négociés et signés alors même que certaines sociétés ne respectaient pas leurs obligations d'entretien du réseau (application dès 2012 du contrat de plan 2012-2016 d'ASF).

4 - Contrôles des chaussées et ouvrages en terre

Les cahiers des charges imposent aux sociétés concessionnaires de mettre en œuvre tous les moyens de nature à assurer, quelles que soient les circonstances, la continuité de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité et de commodité (art. 13-1).

Chaque année, la DIT assure le recueil et l'archivage des différents travaux d'entretien des chaussées sur la base des données fournies par les sociétés concessionnaires.

Comme pour les ouvrages d'art, le contrôle de l'entretien du patrimoine « chaussées » se fait de manière « continue » et de façon ponctuelle et approfondie lors d'audits de terrain. Toutefois, à la différence des audits relatifs aux ouvrages d'art, ces audits sont peu fréquents et leur méthodologie est en cours d'élaboration.

En 2010 et 2011, seuls deux audits ont été réalisés sur les chaussées. En janvier 2010, l'audit relatif à APRR a permis de constater d'importantes dégradations de l'état des chaussées (décollement de revêtement) sur des sections étendues du réseau. Ces constats ont justifié, en janvier 2010, une mise en demeure d'APRR, qui a procédé aux réfections d'urgence requises.

Un audit a été réalisé en 2011 pour SANEF aux résultats dans l'ensemble satisfaisants, malgré de nombreuses dégradations constatées sur une des deux sections (A4).

5 - Le contrôle des obligations environnementales et de l'entretien des bâtiments

A l'exception de COFIROUTE, les sociétés concessionnaires ont l'obligation d'entretenir l'ensemble des dépendances et des ouvrages de la concession dans un souci permanent de préservation des espèces et des milieux, des ressources naturelles, du cadre de vie des riverains et d'intégration de l'autoroute dans les paysages traversés (art. 13-1 du cahier des charges). Cette obligation ne fait pas l'objet d'un contrôle régulier de la part de l'État après mise en service.

En 2010 et 2011, seuls deux contrôles, confiés aux centres d'études techniques de l'équipement (CETE), ont été réalisés, en l'occurrence concernant la section Pau-Langon de l'A 65 et la section Saint-Julien en Genevois de l'A 41. Des bilans à un an ont été faits au printemps 2012 pour les sections d'A88 – Falaise – Sées et A4 – Contournement de Reims.

La faiblesse des contrôles dans le domaine environnemental conduit à ce que certains investissements financés dans le cadre du Paquet vert ou des contrats de plans deviennent rapidement inutilisables après leur mise en service (passages pour la faune obstrués ou inondés, dépérissement de la végétation, protection des eaux insuffisante). S'agissant des passages à faune, la DIT indique avoir demandé aux sociétés un meilleur suivi. De plus, l'État peut s'appuyer sur ses services déconcentrés, qui disposent d'un pouvoir de police dans le domaine de l'environnement.

En ce qui concerne les bâtiments des concessions, qui font partie des ouvrages et des biens de la concession, l'État a lancé une action en 2011 afin d'envisager les moyens de vérifier leur maintien en bon état tout du long de la concession. Selon la DGITM les deux premiers des trois axes identifiés (inventaire du patrimoine autoroutier concédé ; connaissance, contrôle et suivi de l'état fonctionnel du patrimoine ; définition d'un « bon état cible » du patrimoine en vue de la préparation de la fin de concession) sont d'ores et déjà engagés.

C - Le suivi des opérations du « Paquet vert » autoroutier

L'État a signé en janvier 2010 avec les sociétés ASF, COFIROUTE, ESCOTA, SANEF et SAPN des avenants comportant la réalisation d'un ensemble de travaux, d'un montant d'environ 1 Md€ liés notamment à la requalification environnementale du réseau autoroutier.

La mise en œuvre du Paquet vert autoroutier a pris du retard. Alors que l'article 25 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 prévoyait que les contrats de concessions pourraient être prorogés pour un an, par décret simple approuvant un avenant signé dans les six mois suivant la publication de ladite loi, la version finale des avenants n'a pu être signée au cours de la période des six mois à compter de la promulgation de la loi.

Aussi, un nouvel article de loi a-t-il été réintroduit dans la loi de finances rectificative pour 2009 (art. 117) afin de prolonger de six mois le délai de publication des décrets. Sur cette nouvelle base légale, le décret n° 2010-328 du 22 mars 2010 a approuvé les avenants aux contrats de concessions des sociétés ASF, ESCOTA, COFIROUTE, SANEF et SAPN, qui ont jusqu'au 26 mars 2013 pour réaliser leur programme de travaux.

Le suivi du programme par la DIT s'effectue à partir de l'analyse des rapports trimestriels d'avancement fournis par les sociétés, la tenue de réunions trimestrielles et des contrôles sur le terrain réalisés par les CETE. En mars 2012, seule la moitié des travaux avait été réalisée.

L'aide d'État que constituait l'allongement d'un an de la durée des concessions dans le cadre du Paquet vert avait été jugée compatible avec le marché commun par la Commission européenne sous réserve du respect de plusieurs conditions. Parmi celles-ci figurait l'engagement pris par la France de transmettre à la Commission, au plus tard le 30 avril 2012, « un rapport détaillé qui vérifiera notamment l'absence de surcompensation par la réalisation des travaux imposés et précisera, le cas échéant, les pénalités associées aux non-réalisations qui seront identifiées ». Ce rapport n'avait toujours pas été transmis en février 2013.

Par ailleurs, le suivi des opérations porte uniquement sur l'avancement physique des opérations¹⁹. Les réalisations financières ne sont pas connues.

¹⁹ L'article 9 bis 2 des avenants prévoit en effet que « tous les trois mois à compter de l'entrée en vigueur du dispositif, chaque société concessionnaire adresse un rapport détaillé d'exécution des travaux prévus comprenant un état d'avancement physique, un échéancier prévisionnel ainsi que la quote-part valorisée correspondante des opérations telles que définies par décision ministérielle (...) ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La DIT a réussi à mettre en place un système novateur d'indicateurs de performance assortis de pénalités sur les contrats de plan récents des concessions historiques. S'ils peuvent encore paraître modestes par leur niveau d'exigence ou leur éventuelle incidence financière, leur mise en place conforte toutefois les attributions de contrôle de la DIT. La DIT devra néanmoins veiller à les pérenniser lors des contrats de plan suivants.

Les contrats de concession et les contrats de plan définissent un cadre précis et détaillé, permettant à la DIT de dresser un bilan annuel complet de l'activité des sociétés concessionnaires. Il est toutefois regrettable que les derniers contrats de plan ne comprennent pas de clause permettant à l'État de connaître le coût réel de tous les investissements compensés alors même que de telles clauses existaient dans les contrats de plan précédents.

L'analyse des rapports annuels produits par la DIT pour les années 2009 et 2010 montre les difficultés que celle-ci rencontre pour que les sociétés concessionnaires transmettent des données chiffrées plus précises concernant les travaux ou les dépenses consacrées à l'entretien du patrimoine. En outre, la DIT se refuse à adresser un bilan d'exécution des contrats de plan.

Les contrôles effectués après mise en service afin de vérifier le respect par les sociétés concessionnaires de leurs obligations contractuelles sont de natures diverses et, lorsqu'ils sont formalisés, approfondis. L'expertise des services de l'État est reconnue. Toutefois, seuls les ouvrages d'art font l'objet de contrôles à peu près réguliers. La méthodologie du contrôle des autres infrastructures, chaussées, ouvrages en terre, bâtiments nécessiterait d'être formalisée et les contrôles renforcés.

Par ailleurs, en dépit de constats défavorables figurant dans les audits, les dispositions contraignantes susceptibles d'être mises en œuvre à l'encontre des sociétés concessionnaires (mise en demeure, pénalités) ne sont qu'exceptionnellement utilisées, ce qui pourrait engager la responsabilité du concédant en cas d'accident. L'État n'a pas non plus jugé utile de subordonner l'ouverture des négociations relatives aux contrats de plan au respect par les concessionnaires de leurs obligations de base en matière d'entretien du réseau. Enfin, le champ des « biens de retours »²⁰ et les objectifs des sociétés concessionnaires relatifs au « bon état » des infrastructures nécessitent d'être précisés, en particulier dans la perspective de la fin des concessions.

Quant aux engagements du « Paquet vert », ils étaient non seulement des engagements liés à l'environnement dans le cadre du Grenelle de l'environnement, mais aussi des engagements avec des contreparties financières

²⁰ Aux termes du cahier des charges, les biens de retour sont les biens restitués à l'État à la fin de la concession. Ils doivent être restitués en « bon état d'entretien ».

s'inscrivant dans le plan de relance et justifiant l'allongement d'un an de la durée des concessions. Or, le seul suivi réalisé est un suivi physique de la réalisation des travaux, et non un suivi financier. Ce suivi ne permet pas de garantir l'absence de surcompensation de ces investissements, qui était pourtant l'une des conditions de l'acceptation de cette aide d'État par la Commission²¹.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. formaliser la méthodologie des contrôles relatifs au patrimoine et accroître la fréquence des contrôles, notamment pour vérifier l'état des chaussées, des ouvrages en terre et aménagements « environnementaux » ;*
- 2. mettre en œuvre les dispositions contraignantes prévues par les cahiers des charges en cas de non-respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles, en particulier de celles relatives à la préservation du patrimoine ou de transmission de données. Au besoin, subordonner l'ouverture des négociations relatives au contrat de plan au respect de ces obligations.*

²¹ Certes, la Commission prenait acte, dans sa décision du 17 août 2009, de l'engagement pris par la France de procéder à un suivi physique des opérations destiné à vérifier que les sociétés ne retireront aucun gain de la non-réalisation des travaux ou de retards de réalisation. Mais elle se référait également à un autre engagement de la France, qui était de s'assurer « régulièrement, et ce jusqu'à échéance de chacun des contrats de concession, de la validité des prévisions sur lesquelles se fondent leurs calculs en application de la méthodologie définie et vérifieront dans ce cadre que le taux de rentabilité pour chaque société concessionnaire demeure proche de la prévision initiale. »

Chapitre II

L'insuffisante régulation des hausses de tarifs

Les hausses de tarifs sont régies par un décret de 1995 et par les contrats de concession ou, lorsqu'ils existent, par des contrats de plan. L'État est chargé de s'assurer du respect par les concessionnaires de leurs obligations telles qu'issues de ce cadre réglementaire et contractuel. Mais il est également chargé de négocier les contrats de plan avec les sociétés concessionnaires. Les hausses de tarifs étant la plupart de temps régies par les contrats de plan, il est crucial que l'État puisse les négocier dans de bonnes conditions, ce qui n'est pas toujours le cas.

I - Des hausses de tarifs nettement supérieures à l'inflation

A - Les modalités de fixation des péages

L'article 1 du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers indique que « le cahier des charges de la société concessionnaire (...) définit les règles de fixation des tarifs des péages, notamment les modalités de calcul d'un tarif kilométrique moyen servant de base aux tarifs de péages et qui tient compte de la structure du réseau, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen ».

Conformément à l'article 3 de ce décret, la hausse minimale à laquelle le concessionnaire a droit au titre du contrat de concession, est de 70 % de l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (hors tabac). En pratique, les tarifs fixés en février de l'année N sont déterminés en fonction de l'inflation observée entre octobre N-2 et octobre N-1. La hausse minimale des tarifs en l'absence de contrat de plan couvre les charges normales des sociétés concessionnaires d'autoroutes : exploitation, entretien et renouvellement ainsi que l'évolution normale du service public autoroutier.

Le cadre réglementaire qui régit les relations entre le concédant et le concessionnaire autoroutier prévoit la possibilité (et non l'obligation) de conclure des contrats de plan.

Les règles relatives aux contrats de plan ne sont pas définies par les textes. L'article 1 du décret de 1995 susmentionné se contente d'indiquer que « le contrat de plan, conclu pour une durée maximale de cinq années renouvelables entre l'État et la société concessionnaire, fixe les modalités d'évolution des tarifs de péages pendant la période considérée. »

En pratique, le contrat de plan est un accord quinquennal entre l'État et la société concessionnaire qui permet, en contrepartie d'une loi tarifaire plus avantageuse (80 ou 85 % de l'inflation à quoi s'ajoute une constante) définie pour cinq ans, de faire réaliser des investissements supplémentaires, non prévus à l'origine dans le contrat de concession. Les investissements pouvant faire l'objet d'une compensation, c'est-à-dire d'une hausse supplémentaire de tarifs et les modalités de cette compensation ne sont pas définis a priori.

En l'absence de contrat de plan, les tarifs des péages sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie (DGCCRF) et du ministre chargé de l'équipement, après consultation de la société concessionnaire (art. 3). Cette situation est toutefois assez rare car les contrats de plan s'enchaînent généralement sans discontinuité.

Les hausses de tarifs interviennent au 1^{er} février, ce qui n'a pas été toujours le cas pour les groupes APRR et SANEF.

B - Les contrôles effectués par l'État

Les tarifs détaillés proposés par les concessionnaires à l'administration concédante avant chaque hausse annuelle sont soumis au contrôle préalable de la DIT et de la DGCCRF, qui consiste à vérifier que la proposition de hausse tarifaire est strictement conforme aux dispositions du cahier des charges et du contrat de plan lorsqu'il en existe un.

En particulier, les points suivants sont vérifiés :

- la hausse du taux kilométrique moyen conforme à la hausse maximale contractualisée ;
- l'absence de « foisonnement » (cf. glossaire),
- le respect des hausses de tarifs résultant de l'application au tarif kilométrique moyen (TKM) de la classe 1 des coefficients interclasses ;
- l'ampleur ou la diminution du nombre de « distorsions tarifaires ».

Si les tarifs proposés ne sont pas conformes aux règles définies par les contrats, la société est mise en demeure de les modifier ou d'apporter la preuve de leur régularité. S'agissant de la fixation des tarifs 2012, la procédure de mise en demeure a concerné la société ASF au motif que la grille proposée conduisait à une évolution du TKM supérieure à celle autorisée et à un foisonnement estimé à 0,1 %.

Dans le cas où, en dépit des modifications proposées par le concédant, les tarifs proposés ne respectent pas ces règles, les tarifs sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de la voirie nationale et de l'économie. Dans ce cas, l'État a la possibilité de définir lui-même les grilles tarifaires.

Le contrôle des grilles tarifaires est effectué par la DIT, qui transmet une synthèse de ses contrôles à la DGCCRF. Celle-ci ne refait pas les vérifications. Depuis 2011, les échanges entre les sociétés concessionnaires et la DIT sont documentés et retracés en annexe du rapport d'activité de direction.

1 - Le foisonnement

a) La récupération du foisonnement de 2006

Dans son rapport public annuel de 2008, la Cour des comptes avait recommandé la récupération du produit du foisonnement observé au cours de la période précédente. Cette récupération, en dépit de la réponse alors apportée par le ministère à la Cour, n'a pas été intégrale. Le ministère chargé des transports avait estimé les excès de recettes dus au « foisonnement » sur les hausses de fin 2006 - début 2007 à 0,19 % du chiffre d'affaires péages pour SAPN, 0,71 % pour ESCOTA, 0,81 % pour ASF, 0,94 % pour AREA, 1,12 % pour SANEF et 1,35 % pour APRR, tous véhicules confondus.

S'agissant d'APRR, AREA et SANEF, le ministère chargé des transports avait indiqué, dans sa réponse citée dans le rapport public annuel 2008 de la Cour, que « les recettes supplémentaires dues aux modulations tarifaires pratiquées lors de la hausse intervenue en 2006 ont (...) été neutralisées par la combinaison d'une baisse de la hausse tarifaire contractuellement accordée pour

2007 de 0,84 % pour APRR, 0,22 % pour AREA et 0,40 % pour SANEF et d'un report pour les prochaines hausses d'une baisse respectivement de 0,51 %, 0,72 % et 0,72 % toutes classes confondues ».

Le suivi de la recommandation de la Cour a confirmé cette réfaction étalée sur deux ans. Dans sa réponse, mentionnée dans le rapport public annuel 2009 de la Cour des comptes, le ministre la confirme également : « comme le rappelle la Cour, le foisonnement mis en œuvre lors des hausses précédentes (fin 2006 et début 2007) a été estimé par l'autorité concédante et rendu à l'usager par l'application de réfections sur les hausses contractuelles suivantes, et ce pour les sociétés APRR, AREA et SANEF ».

Or, la réfaction prévue en 2008 n'est intervenue que tardivement et partiellement :

- pour APRR, la réfaction de 0,51 % n'est intervenue que dans le cadre du contrat de plan 2009-2013, dont la négociation s'est achevée en décembre 2009 et dont les dispositions tarifaires ont été appliquées à compter de 2010 ;
- pour AREA, la réfaction de 0,72 % n'est intervenue que dans le cadre du contrat de plan 2009-2013, dont la négociation s'est achevée en décembre 2009 et dont les dispositions tarifaires ont été appliquées à compter de 2010 ;
- pour SANEF, la réfaction de 0,72 % n'a été que partiellement appliquée. Au moment de fixer les tarifs 2010, la SAPN, qui aurait pu prétendre à une hausse des tarifs de + 0,6 %, a accepté une hausse nulle en contrepartie de la baisse de la réfaction de 0,72 % due par la SANEF. Or, les recettes de péages de SAPN étant très inférieures à celles de SANEF (325 M€ en 2010 contre 1 Md€ pour SANEF), appliquer une réfaction en pourcentage n'a évidemment pas le même impact. Cette mesure a conduit à récupérer 0,24 % de l'indu de foisonnement et le report à juin plutôt que février de la hausse tarifaire de 2009 a permis de récupérer 0,06 %, soit une récupération totale évaluée à 0,30 %. Au total, 0,42 % de foisonnement de SANEF n'ont donc pas été récupérés²².

En ce qui concerne SAPN, ASF, ESCOTA et COFIROUTE, aucune réfaction n'a été effectuée pour récupérer le foisonnement de 2006. Or, si le

²² SANEF considère que le solde a été récupéré dans le cadre de la fixation des tarifs du contournement sud de Reims. Les éléments transmis n'ont pas permis à la Cour de retenir cet argument.

foisonnement était autorisé par le cahier des charges de COFIROUTE, tel n'est pas le cas d'ASF²³, ESCOTA et de SAPN.

Enfin, d'après les données communiquées par le ministère chargé des transports, le foisonnement a persisté jusqu'en 2007 pour ASF et 2008 pour ESCOTA, malgré les engagements pris le ministère chargé des transports de mettre fin à cette pratique, et sans donner lieu à une récupération.

b) La disparation progressive du foisonnement

Selon le ministère chargé des transports, le foisonnement aurait progressivement disparu depuis 2007 pour APRR, AREA, SANEF et SAPN, 2008 pour ASF, 2009 pour ESCOTA et 2011 pour COFIROUTE.

Tableau n° 3 : évolution du foisonnement (en pourcentage des recettes de péage)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ASF	0,71 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
COFIROUTE	0,83 %	0 %	0,18 %	0,15 %	0 %	0 %
ESCOTA	0,81 %	0,17 %	0 %	0 %	0 %	0 %
APRR	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
AREA	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
SANEF	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
SAPN	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : ministère, rapport annuel 2011

Note : en 2007, les chiffres relatifs à ESCOTA et ASF semblent avoir été inversés.

²³ Art. 25-3 : « [...] la société concessionnaire peut appliquer des taux kilométriques différents selon les trajets et les périodes. Ces modulations doivent trouver leur justification à la fois dans certaines différences de situation appréciables faites aux usagers et dans des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service public autoroutier. Les objectifs de ces modulations sont précisés dans le contrat d'entreprise. Sous réserve des dispositions du paragraphe 25.4 ci-après, les taux kilométriques appliqués aux véhicules d'une même catégorie ne peuvent, sur aucun parcours, s'écarter de plus de 50 % du taux kilométrique moyen de cette catégorie, sauf accord conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la voirie nationale. La mise en œuvre de ces modulations tarifaires se fait dans le cadre de l'évolution moyenne globale des tarifs kilométriques de la société telle que fixée par le contrat d'entreprise. En particulier, elle ne doit pas avoir d'impact sur les recettes de la société ».

Dans le cas de COFIROUTE, l'introduction dans le contrat de plan 2010-2014 d'une clause interdisant le foisonnement s'est accompagnée d'une compensation tarifaire spécifique, entraînant un surplus de recettes égal à 234 M€ HT²⁴ sur la durée de la concession, destinée à compenser le manque à gagner par la société. Ce manque à gagner, et donc la compensation tarifaire, a été valorisé à 0,8 %, alors que ce taux n'a été observé qu'en 2007 au cours de la période récente.

Par ailleurs, la clause « anti-foisonnement » ne vaut que pour les années 2011 à 2014. Elle ne figure pas dans le 16^{ème} avenant au contrat de concession approuvé par le décret n° 2011-1963 du 23 décembre 2011, alors même que les décrets relatifs aux contrats de plan sont supposés approuver leurs dispositions tarifaires, quand bien même celles-ci concernent une durée limitée.

2 - Les « distorsions tarifaires »

a) Une ampleur limitée de la distorsion tarifaire imposée par les cahiers des charges

Les contrats de concession d'APRR, AREA, SANEF, SAPN, ASF et ESCOTA comprennent une clause limitant l'ampleur de la modulation des tarifs kilométriques par rapport au taux kilométrique moyen du réseau : « les taux kilométriques appliqués aux véhicules d'une même catégorie ne peuvent, sur aucun parcours, s'écarter de plus de 50 % du taux kilométrique moyen de cette catégorie, sauf accord conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la voirie nationale » (art. 25-3).

Le cahier des charges de COFIROUTE comprend une clause limitant la dispersion, non pas des tarifs, mais des taux kilométriques moyens des sections de référence : « le TKM de chaque section de référence pourra être modulé à condition de ne pas s'écarter de plus de 20 % du tarif kilométrique moyen interurbain. » (art. 25-2 f).

b) Un objectif non respecté

D'après les services du ministère, COFIROUTE respecte la règle de dispersion des tarifs kilométriques moyens des sections de référence inscrite dans son cahier des charges.

En revanche, la règle inscrite dans les cahiers des charges d'APRR, AREA, SANEF, SAPN, ASF et ESCOTA n'est pas respectée. D'après les données communiquées par le ministère, en 2012, pour ces sociétés, 212 trajets

²⁴ Ce surplus a été calculé par la Cour d'après le modèle financier de la DIT, COFIROUTE a indiqué dans sa réponse ne pas connaître cette estimation.

s'écartaient de plus de 50 % du tarif kilométrique moyen de la classe considérée, dont 38 pour la classe 1 (véhicules légers) et 44 pour la classe 4 (poids-lourds). La moitié de ces trajets concerne APRR et 20 % SANEF. Ces écarts sont justifiés par des problématiques locales (coût de la section concernée, péage ouvert avec trajet de faible longueur).

Devant la difficulté de faire respecter les clauses des cahiers des charges, le ministère a cherché à réduire ou stabiliser le nombre de trajets en anomalie dans le cadre des contrats de plan.

Les derniers contrats d'APRR (2009-2013) et AREA (2009-2013) comprennent une clause ainsi rédigée : « La société s'efforcera de faire converger progressivement les tarifs kilométriques extrêmes au sein de chaque section de référence pour chaque classe de véhicule vers le taux kilométrique moyen du réseau et de la classe de véhicule concernée. » Cette clause particulièrement vague est dépourvue d'objectif chiffré ou de calendrier. Elle a été entendue comme une réduction du nombre de trajets dont le TKM est supérieur de 50 % au TKM moyen de la section.

En ce qui concerne SANEF, la société s'engage uniquement à ne pas augmenter les tarifs qui s'écartent de plus de 50 % du TKM (art. 4-5 du contrat de plan : « Par ailleurs, à chaque hausse annuelle, SANEF veille à ce que chaque tarif qui s'écarte du taux kilométrique moyen de plus de 50 % à la hausse ne soit pas augmenté. »).

Ces dispositions n'ont été que très partiellement appliquées. Certes, le nombre de trajets en anomalie a diminué de 16 % depuis 2009 et de 22 % pour APRR²⁵. Toutefois, cette baisse a été particulièrement modeste s'agissant de la classe 4 (- 6 %). En réalité, seule APRR a diminué les distorsions tarifaires pour la classe 4. Enfin, le nombre de trajets en anomalie a progressé chez ASF, en 2010 pour les classes 1, 2 et 4 et en 2012 pour la classe 5.

Pour SAPN, en l'absence de contrat de plan, le nombre de trajets en anomalie n'a pas diminué.

En outre, seul le nombre des distorsions tarifaires a été communiqué à la Cour. L'ampleur de ces distorsions ne lui a pas été communiquée, ce qui ne fournit aucune assurance sur l'ampleur, accrue ou non, de celles-ci au cours de la période.

²⁵ 24 % d'après APRR.

C - Des hausses supérieures à l'inflation

1 - Pour les sociétés concessionnaires « historiques », des hausses tarifaires élevées en application des contrats de plan

La tendance à la forte progression des hausses de tarifs, relevée en 2008 par la Cour, s'est poursuivie et s'est même amplifiée. Au cours de la période 2009-2012, pour la classe 1 (véhicules légers), la progression des tarifs a été particulièrement importante chez SAPN, ASF et ESCOTA (+ 2,2 % par an), COFIROUTE (+ 1,9 % par an), APRR et AREA (+1,8 %), alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac n'a augmenté que de 1,6 % par an. La progression pour SANEF a été moindre (+ 1,5 %)²⁶.

Tableau n° 4 : taux de hausse moyen par société (classe 1) en %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
APRR	2,37	2,56	2,47	0,91	2,47	1,89	0,50	2,12	2,58
AREA	1,53	1,44	1,64	0,75	1,64	1,89	0,50	2,08	2,55
ASF	2,65	2,04	2,25	2,00	2,45	3,12	0,83	2,47	2,42
ESCOTA	2,15	2,04	2,24	1,81	2,53	3,19	0,89	2,49	2,05
COFIROUTE	1,61	1,42	1,61	0,91	1,94	2,71	0,41	2,07	2,53
SANEF	1,89	1,77	2,05	0,96	3,32	1,90	0	1,89	2,31
SAPN	2,53	2,39	2,74	1,68	4,32	3,30	0	2,48	3,03
ATMB	3,45	1,56	1,96	1,21	1,82	2,28	0,4	1,92	2,60
SFTRF	1,79	1,54	1,73	1,07	1,89	2,68	0,60	2,52	3,75
Indice des prix à la consommation hors tabac (oct. N-2 – oct. N-1)	1,79	1,67	1,91	1,07	1,92	2,70	- 0,22	1,52	2,25

Source : ministère, rapport annuel 2011

S'agissant des véhicules de la classe 4 (poids lourds), les hausses tarifaires résultent de l'application d'un coefficient interclasse aux tarifs de la classe 1. Les coefficients sont encadrés dans les contrats de plan et dans les cahiers des charges par des coefficients plafonds.

Au cours de la période précédente, les tarifs de la classe 4 ont progressé plus vite que les tarifs de la classe 1. Désormais, à l'exception d'ATMB et de celle, notable, de COFIROUTE, l'évolution des tarifs de classe 4 est identique à celle des tarifs de la classe 1 (depuis 2009 pour APRR, AREA, SANEF et SAPN, 2012 pour ASF et ESCOTA).

Il s'ensuit que les hausses tarifaires de la classe 4 ont été particulièrement élevées depuis 2009 au sein du groupe VINCI (+ 3,7 % par an chez

²⁶ Ces chiffres sont les taux de croissance annuels moyens (TCAM).

COFIROUTE, + 3,6 % chez ESCOTA, + 3 % chez ASF). À l'inverse, pour les groupes APRR et SANEF, les hausses de tarifs pour les poids lourds sont nettement moins importantes que par le passé (+ 1,8 % par an pour APRR et AREA au lieu de + 3,1 % et + 2,5 % par an en 2004-2008 ; + 1,5 % par an pour SANEF contre + 3 % par an en 2004-2008).

Tableau n° 5 : taux de hausse moyen par société (classe 4) en %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
APRR	3,50	3,22	3,47	1,91	3,46	1,89	0,50	2,12	2,58
AREA	3,29	0,00	3,38	2,55	3,43	1,89	0,50	2,08	2,55
ASF	3,76	3,13	2,61	2,00	2,81	3,77	1,79	3,87	2,42
ESCOTA	3,92	3,41	3,65	1,81	2,81	4,95	2,94	4,33	2,05
COFIROUTE	2,59	0,5	0,80	1,90	3,44	5,39	1,90	4,00	3,51
SANEF	2,96	2,83	3,10	1,99	4,23	1,89	0	1,89	2,31
SAPN	3,52	3,39	3,80	2,67	5,32	3,31	0	2,48	3,03
ATMB	7,20	2,64	2,97	2,15	2,85	3,44	1,68	2,92	3,60
SFTRF	2,79	2,75	1,47	1,08	1,97	2,66	0,61	2,52	3,75
Indice des prix à la consommation (hors tabac)	1,79	1,67	1,91	1,07	1,92	2,70	- 0,22	1,52	2,25

Source : ministère, rapport annuel 2011

Outre le caractère déterminant des contrats de plan (cf. infra), deux éléments ont contribué à accroître les tarifs depuis 2009 : la neutralisation de l'inflation négative dans le cadre de la fixation des tarifs 2010 et la compensation de la hausse de la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

a) La neutralisation de l'inflation négative en 2010

L'évolution négative de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre octobre 2008 et octobre 2009 (- 0,22 %), constatée en novembre 2009, a surpris les services du ministère au moment de fixer les tarifs 2010.

L'hypothèse d'une inflation négative n'avait pas été prise en compte lors de la rédaction des contrats de concession et des contrats de plan. De fait, la rédaction du décret n° 95-81 relatif aux péages autoroutiers et aux contrats de plan évoque une majoration ou une hausse des tarifs, ce qui exclut toute idée de baisse tarifaire.

L'inflation négative n'a finalement pas été intégrée dans le calcul des hausses tarifaires de 2010, qui s'est effectué en considérant une inflation nulle. Cette interprétation a toutefois souffert quelques exceptions :

- les sociétés publiques SFTRF et ATMB ont été les seules à se voir répercuter l'inflation négative dans le calcul de leurs tarifs 2010 ;
- la neutralisation de l'inflation négative aurait dû conduire à une hausse de 0,6 % des tarifs de la SAPN. Mais le groupe SANEF a accepté une absence de hausse pour SAPN en 2010 en contrepartie d'une réduction de la réfaction tarifaire de 0,72 % à laquelle s'était engagée SANEF en 2007 afin de rembourser le foisonnement pratiqué et critiqué par la Cour (cf. supra).

Tableau n° 6 : calcul des hausses tarifaires intervenues en février 2010

Société	Loi tarifaire ⁽²⁾	Hausse tarifaire finale
APRR (1)	0,85i + 0,5	0,5
AREA (1)	0,85i + 0,5	0,5
COFIROUTE	0,7i + 0,41	0,41
ASF	0,85i + 0,625 + 0,2	0,83
ESCOTA	0,85i + 0,9	0,89
SANEF	0,7i	0
SAPN	I + 0,6	0
ATMB	I + 0,62	0,4
SFTRF	I + 0,82	0,6

(1) La signature des contrats de plan 2009-2013 d'APRR et AREA par les concédants à la toute fin de l'année 2009 a finalement conduit à appliquer dès 2010 la nouvelle loi tarifaire : 0,85i + 0,5

(2) i est l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre octobre N-2 et octobre N-1

Source : Sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

b) La compensation de la hausse de la taxe d'aménagement du territoire

Instituée par la loi du 4 février 1995, la taxe d'aménagement du territoire (TAT) est due par les concessionnaires à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Or, la loi du 4 février 1995 dispose que « les conséquences de la taxe instituée par l'article 302 bis ZB du code général des impôts sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires sont prises en compte par des décrets en Conseil d'État qui fixent notamment les durées des concessions autoroutières ». Sur la base de cette disposition, la création puis les augmentations successives de la TAT ont été compensées par des mesures d'allongement de la durée des concessions puis par des augmentations de tarifs. Par ailleurs, les contrats de concessions protègent les sociétés concessionnaires contre une hausse unilatérale de la TAT.

Afin d'éviter un recours contentieux de la part des sociétés concessionnaires, l'État a décidé, en décembre 2010, de compenser pour ces sociétés la hausse de la TAT prévue par la loi de finances pour 2011.

Pour les nouvelles concessions, cette compensation a pris la forme de subventions.

Pour les sociétés concessionnaires « historiques », elle s'est effectuée par des hausses de tarif supplémentaires étalées sur deux ans²⁷ (2/3 en 2011, 1/3 en 2012).

En ce qui concerne les sociétés concessionnaires historiques, les hausses additionnelles finalement accordées sont plus proches des estimations fournies par les sociétés concessionnaires que des estimations de la DIT, excepté pour SANEF et SAPN.

Tableau n° 7 : hausse des tarifs additionnelle destinée à compenser la hausse de la TAT pour les sociétés concessionnaires historiques

Société	Compensation 2011	Compensation 2012	Taux de croissance annuel moyen supplémentaire
ASF	0,35 %	0,17 %	0,26 %
ESCOTA	0,30 %	0,14 %	0,22 %
APRR	0,33 %	0,17 %	0,25 %
AREA	0,29 %	0,14 %	0,21 %
SANEF	0,32 %	0,16 %	0,24 %
SAPN	0,36 %	0,18 %	0,27 %
SAPN A14	0,07 %	0,03 %	0,05 %
COFIROUTE Interurbain	0,30 %	0,14 %	0,22 %

Source : Sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

²⁷ L'État avait proposé un étalement sur trois ans.

Tableau n° 8 : hypothèse d'une compensation sur deux ans (1/2 en 2011, 1/2 en 2012) – estimations de décembre 2010

Société	Taux d'augmentation supplémentaire en 2011 et 2012 (DIT)	Taux d'augmentation supplémentaire en 2011 et 2012 (sociétés)
ASF	0,24 %	0,27 %
ESCOTA	0,20 %	0,22 %
APRR	0,23 %	0,26 % - 0,25 %
AREA	0,20 %	0,22 %
SANEF	0,23 %	0,25 %
SAPN	0,26 %	0,29 %
SAPN A14	0,06 %	0,06 %
COFIROUTE Interurbain	0,21 %	0,22 %

Source : Sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

2 - Pour les nouvelles concessions, des hausses de tarifs très élevées dues aux formules de fixation des tarifs inscrites dans le contrat de concession

Alors que les formules tarifaires inscrites à l'article 25 du cahier des charges annexé aux contrats de concession « historiques » étaient simples, ne faisant intervenir que l'inflation, les formules tarifaires relatives aux concessions autoroutières récentes sont beaucoup plus complexes.

Pour les sociétés ARCOUR, ALIENOR et ALICORNE, les formules tarifaires prennent en compte l'évolution du coût des travaux au travers de l'indice TP 09 « travaux d'enrobés avec fourniture » dont l'évolution a été particulièrement dynamique au cours des années récentes.

À l'exception d'ALICORNE, mise en service en 2010, les tarifs de péage de ces concessions ont progressé en moyenne de 2,5 points au-dessus de l'inflation depuis 2010. En 2012, les tarifs ont ainsi progressé de 6,5 % pour ARCOUR, 5 % pour ALIS, 3,5 % pour ADELAC et 4,7 % pour CEVM.

Tableau n° 9 : taux de hausse moyen par société (classe 1) en %

	2010		2011		2012	
	Progression	Ecart par rapport à l'inflation	Progression	Ecart par rapport à l'inflation	Progression	Ecart par rapport à l'inflation
ARCOUR	2,13	2,35	4,09	2,57	6,50	4,25
ALIS	3,14	3,36	4,77	3,25	5,00	2,75
ADELAC	0,93	1,15	3,67	2,15	3,54	1,29
CEVM	1,67 et 2,60 (été)	1,89 et 2,82	3,80 et 4,92 (été)	2,28 et 6,44	4,69 et 4,88 (été)	2,44 et 7,13
ALICORNE	Mise en service		0	-1,52	2,67	0,42
Indice des prix à la consommation (hors tabac)	- 0,22	0	1,52	0	2,25	0

Source : Sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

CONCLUSION

Les grilles tarifaires sont contrôlées par la DIT qui s'attache notamment à vérifier leur conformité à la loi tarifaire en vigueur ainsi que l'absence de foisonnement.

La récupération de l'indu de foisonnement de 2006, envisagée pour 2008, n'a été mise en œuvre que tardivement et très partiellement. D'après les informations transmises par le ministère, la pratique du foisonnement aurait disparu depuis 2011. Dans le cas de COFIROUTE, l'introduction dans le contrat de plan 2010-2014 d'une clause interdisant le foisonnement s'est accompagnée d'une compensation tarifaire spécifique de 234 M€ HT sur toute la durée de la concession, supposée compenser le manque à gagner par la société mais dont les modalités de calcul sont favorables au concessionnaire.

Le cadre juridique de fixation des péages garantit aux sociétés concessionnaires une hausse minimale des tarifs de 70 % de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (hors tabac) en l'absence de contrat de plan. En pratique, les tarifs sont la plupart de temps issus des contrats de plan, qui garantissent des hausses tarifaires supplémentaires en compensation de travaux que les sociétés s'engagent à réaliser.

Les hausses tarifaires prévues dans le cadre des contrats de plan expliquent l'essentiel des hausses de tarifs observées au cours des dernières années.

Ainsi, pendant la période 2009-2012, pour la classe 1 (véhicules légers), la progression des tarifs a été particulièrement importante chez SAPN, ASF et ESCOTA (+ 2,2 % par an), COFIROUTE (+ 1,9 % par an), APRR et AREA

(+1,8 %), alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac n'a augmenté que de 1,6 % par an. La progression pour SANEF a été moindre (+ 1,5 %).

Les hausses tarifaires sont telles que l'effet prix est supérieur à l'effet trafic dans l'augmentation des recettes des sociétés. Ainsi en 2012, ainsi alors que le trafic a chuté fortement, le chiffre d'affaires péages s'est légèrement accru comparativement à 2011 pour ASF, ESCOTA, APRR et AREA.

II - Le caractère contestable des hausses tarifaires issues des contrats de plan

A - Historique des contrats de plan

Le contrat de plan comme précédemment indiqué est un accord quinquennal entre l'État et la société concessionnaire qui permet, en contrepartie d'une loi tarifaire plus élevée (80 ou 85 % de l'inflation auxquels s'ajoute une constante) définie pour cinq ans, de faire réaliser des investissements supplémentaires, non prévus à l'origine dans le contrat de concession :

- des opérations de construction et de conservation du patrimoine (sections nouvelles, élargissements, autres investissements complémentaires) rassemblées sous le terme d'investissements complémentaires sur autoroutes en service (ICAS) ;
- des opérations d'amélioration du réseau, théoriquement hors obligations contractuelles normales du concessionnaire, touchant à la sécurité et à la qualité du service rendu aux usagers. Ces opérations sont appelées investissements d'exploitation sur autoroute en service (IEAS).

Plusieurs séries de contrats de plan ont été conclus au cours de la dernière décennie, dont deux depuis la privatisation de 2005-2006 :

- les contrats de plan 2004-2008 de SANEF, SAPN, COFIROUTE, APRR et AREA ;
- une première vague à compter de 2006, qui a abouti à la signature des contrats de plan 2007-2011 pour ASF et ESCOTA ;
- une seconde vague à compter de 2008, interrompue brièvement par les négociations sur le Paquet vert, a conduit à la signature des contrats de plan 2009-2013 d'APRR et AREA, des contrats de plan 2010-2014 de

COFIROUTE et de SANEF et des contrats de plan 2012-2016 d'ESCOTA et d'ASF.

S'agissant de SAPN, son contrat de plan s'est achevé en 2008 mais elle continue de bénéficier d'une loi tarifaire extrêmement avantageuse jusqu'en 2013 (inflation + 0,6 % pour 2009-2013)²⁸, si bien que les négociations relatives au nouveau contrat de plan sont nettement moins avancées.

Pour les six autres sociétés, les contrats de plan négociés depuis 2009 financent des opérations d'investissements pour un montant d'environ 1,2 Md€ HT (hors charges de renouvellement et charges d'exploitation).

Tableau n° 10 : montants d'investissements initiaux compensés dans le cadre des contrats de plan (en M€ HT constants valeur janvier 2009 pour APRR, AREA, COFIROUTE et SANEF, valeur juin 2010 pour ESCOTA, valeur janvier 2011 pour ASF)

	APRR	AREA	COFIROUTE	SANEF	ASF	ESCOTA
Constructions neuves et ICAS	190,0	74,0	94,2	0	320,6	0
IEAS	135,2	57,1	118,4	125,3	30,0	108,0
Total	325,2	132,1	212,6	125,3	350,6	108,0

Note : Pour ASF, le montant des investissements compensés est égal à 974,6 M€ HT (dont 30 M€ d'IEAS), montant duquel sont déduites les opérations déjà compensées dans le cadre du précédent contrat de plan (624 M€), notamment le dédoublement de l'A9.

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

Comme le montre le tableau ci-après, les formules tarifaires issues des contrats de plans aboutissent à des évolutions substantiellement supérieures à l'inflation.

²⁸ Décret du 5 novembre 2004 approuvant le 6^{ème} avenant à la convention de concession.

Tableau n° 11 : lois tarifaires (hors compensation de la taxe d'aménagement du territoire) issues des contrats de plan

	Contrat de plan 1^{ère} période	Contrat de plan 2^{ème} période
APRR	Contrat de plan 2004-2008 2,367 % pour 2004 85 %i + 0,845 % pour 2005-2008	Contrat de plan 2009-2013 : 85 %i + 0,50 % en 2009-2013
AREA	Contrat de plan 2004-2008 1,542 % pour 2004 80 %i + 0,11 % pour 2005-2008	Contrat de plan 2009-2013 : 85 %i + 0,50 % en 2009-2013
ASF	Contrat de plan 2007-2011 : 85 %i + 0,58 % ⁽¹⁾ + 0,3125 % + 0,2 % en 2007 85 %i + 0,625 % ⁽¹⁾ + 0,2 % pour 2008- 2011	Contrat de plan 2012-2016 : 70 %i + 0,625 % ⁽¹⁾ + 0,05 % pour 2012 85 %i + 0,625 % ⁽¹⁾ + 0,175 % pour 2013- 2016
ESCOTA	Contrat de plan 2007-2011 : 85 %i + 0,90 % 2007-2011	Contrat de plan 2012-2016 : 85 %i en 2012 85 %i + 0,30 % pour 2013-2016
SANEF	Contrat de plan 2004-2008 : 1,887 % pour 2004 80 %i + 0,455 % pour 2005-2008	Contrat de plan 2010-2014 : 80 %i + 0,35 % pour 2010-2014
SAPN	Contrat de plan 2004-2008 : 2,53 % en 2004 I+ 0,74 % 2005-2008 I+ 0,60 % 2009-2013	
COFIROUTE	Contrat de plan 2004-2008 Puis 13 ^{ème} avenant (2008) : 85 %*i + 0,41 pour 2009 70 %*i + 0,41 pour 2010 70 %i à partir de 2011 et jusqu'en 2030	Contrat de plan 2010-2014 : 70 %i + 0,41 % pour 2010 85 %i+0,48 % pour 2011-2014

(1) Cette hausse correspond à la compensation de la section nouvelle Balbigny-La Tour de Salvagny de l'autoroute A89 (+ 0,58 % en 2007 et + 0,625 %/an de 2008 à 2017).

Source : Cour des comptes d'après les éléments de la direction des infrastructures de transports - sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

B - Un mandat de négociation peu contraignant

Ce n'est qu'en septembre 2009, alors que les négociations étaient très avancées avec APRR et AREA, que la DGITM a sollicité du cabinet du Ministre des transports un mandat de négociation pour les contrats de plan d'APRR, AREA, COFIROUTE, SANEF et SAPN. Le mandat sollicité concernait l'ampleur des hausses tarifaires (proposition : loi tarifaire au rendement égal à l'inflation majorée de 0,8 % comme limite haute de fin de négociation), les investissements et les indicateurs devant être retenus dans les contrats de plan,

ceux-ci étant toutefois décrits de manière très générale. La DGITM proposait enfin de faire valider ce mandat par le cabinet du Premier ministre.

Lors de la réunion interministérielle du 3 novembre 2009, le cabinet du Premier ministre a approuvé la proposition de loi tarifaire du ministère chargé des transports pour l'évolution des péages à insérer aux contrats de plan des sociétés concessionnaires d'autoroutes pendant la période 2010-2014 : augmentation limitée à celle de l'inflation en 2010 et 2011, puis augmentation pouvant conduire à un rendement supérieur à l'inflation, dans la limite de + 0,8 %. La loi tarifaire négociée se situe finalement hors de ce mandat.

Par la suite, aucun arbitrage interministériel n'a été requis pour valider les contrats de plan négociés par le ministère chargé des transports. Par ailleurs, les arbitrages effectués par le cabinet du ministre chargé des transports n'ont pas été formalisés.

Aucun mandat de négociation n'a été donné s'agissant des contrats de plans d'ASF et ESCOTA. La direction des infrastructures de transport, en juin 2011, avait demandé au cabinet du ministre chargé des transports une réunion interministérielle afin d'obtenir un mandat de négociation pour ces deux contrats de plan mais cette demande n'a pas abouti.

Le ministère chargé de l'économie (direction du budget, DGCCRF) n'a été tenu informé des contrats de plan que bien après la fin des négociations.

L'encadrement insuffisant des négociations relatives aux contrats de plan place le ministère chargé des transports dans un rapport de négociation qui ne lui est pas favorable, faute de pouvoir se référer à des instructions précises et de pouvoir obtenir un aval politique formel en cas d'inflexion dans la mise en œuvre de ces dernières.

C - Une négociation difficile et aux dimensions multiples

Les négociations relatives aux six derniers contrats de plan conclus avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont été longues et particulièrement difficiles à mener. Celles relatives aux contrats de plan 2009-2013 d'APRR et 2010-2014 de COFIROUTE sont développées plus en détail à l'annexe 7.

1 - La valorisation de l'équilibre hausses tarifaires-travaux s'appuie sur la méthode des cash-flows actualisés

Le modèle utilisé par la DIT pour la compensation des investissements par des hausses tarifaires est très proche de celui employé pour le chiffrage de l'allongement de la durée de concession dans le cadre du Paquet vert.

Le chiffrage de la valeur de la hausse tarifaire envisagée dans le cadre du contrat de plan a été réalisé par le ministère par la méthode des *cash-flows actualisés* ou *discounted cash-flows* (DCF). Cette méthode consiste à évaluer l'ensemble des flux financiers positifs et négatifs induits par l'investissement envisagé et à les ramener à leur valeur actualisée à la date de 2009. Dans ce modèle, le taux d'actualisation retenu est supposé être le coût moyen pondéré du capital (CMPC ou WACC pour *Weighted-Average Cost of Capital*). Ce taux a fait l'objet d'appréciations différentes entre les services et les sociétés.

Parmi les flux financiers positifs figurent, pour l'essentiel, les recettes de péages et les recettes hors péages (notamment celles provenant des sous-concessions).

Les flux financiers négatifs sont, d'une part, les décaissements liés à la réalisation des programmes de travaux, et, d'autre part, l'ensemble des charges d'exploitation, notamment les charges de personnels et les taxes.

Le différentiel entre les recettes actualisées et les dépenses actualisées est la Valeur Actualisée Nette (VAN). Dans le cadre des concessions d'autoroute, la VAN initiale d'un investissement est négative, les recettes attendues liées à cet investissement ne compensant pas les dépenses induites. Le modèle estime alors la hausse globale de tarifs sur le réseau qui permettra de compenser les VAN négatives des différents investissements demandés à la société concessionnaire. Dans la construction du modèle, les hausses tarifaires compensent strictement la VAN, qui est donc nulle. Ainsi, dans ce modèle, le taux d'actualisation est égal au taux de rentabilité interne.

Le modèle économique est construit de telle sorte que tout investissement est compensé par une hausse de tarifs. Les bénéfices des sociétés concessionnaires n'ont pas à être réinvestis dans des investissements nouveaux ou dans des diminutions de tarifs. Par construction, ce modèle ne peut qu'aboutir à une hausse constante et continue des tarifs.

La négociation des contrats de plan s'est avérée d'autant plus complexe qu'il fallait :

- négocier les investissements susceptibles d'être inscrits dans le contrat de plan, en distinguant ceux compensés par des hausses de tarifs complémentaires²⁹ (« investissements compensables ») et en valorisant ces derniers ;
- discuter les charges d'exploitation et les charges de renouvellement résultant des investissements compensés, ainsi que leur évolution sur

²⁹ Une part non négligeable des investissements inscrits dans les contrats de plan ne sont pas compensés par des hausses de tarifs.

la durée de la concession, ces charges étant intégralement compensées dans le cadre du contrat de plan ;

- négocier les hypothèses macroéconomiques à intégrer dans le modèle financier, pendant toute la durée des contrats de plan (inflation, coûts des travaux, évolution des charges de personnel, évolution du trafic) ;
- négocier un taux d'actualisation (égal au taux de rentabilité interne de l'opération) ;
- évaluer les charges supplémentaires occasionnées sur les investissements compensés dans le cadre du précédent contrat de plan, ces charges venant s'ajouter au montant des investissements devant être compensés dans le cadre du contrat de plan en cours de négociation ;
- évaluer l'impact de l'article 7-5 (7-4 pour APRR et AREA) du cahier des charges. Ces articles ont été introduits dans les cahiers des charges afin d'obliger les concessionnaires à restituer l'avantage financier découlant du retard de réalisation d'un investissement programmé et déjà compensé dans la loi tarifaire. Cette clause a pour objet d'éviter que le concessionnaire ne réalise un gain indu du fait d'un retard dans la réalisation de son programme d'investissements, quelles que soient par ailleurs les causes de ce retard ;
- négocier la suppression du foisonnement ;
- négocier l'introduction d'indicateurs de performance assortis de pénalités.

Le résultat de ces négociations n'est pas communiqué hors du ministère. Même les contrats de plan, qui ne sont pas publics, ne mentionnent que le coût initial des investissements sans préciser les coûts d'exploitation et les coûts de renouvellement également soumis à compensation tarifaire. Ni la direction du budget, ni le comité des usagers ne connaissent l'outil de simulation utilisé par le ministère ainsi que les hypothèses sous-tendant le calcul de la loi tarifaire. Ils ne les ont au demeurant pas demandés.

2 - Le choix des investissements compensés et leur valorisation

a) La rédaction des contrats de plan a généralement gagné en précision

La rédaction des contrats de plan a gagné en précision au cours des dernières années. Les contrats de plan 2009-2013 d'APRR et AREA comprennent ainsi en annexe le détail des investissements prévus dans le cadre du contrat de plan.

Toutefois de telles annexes ne figurent pas dans le contrat de plan de COFIROUTE, ce qui restreint considérablement la capacité pour le concédant

de suivre les engagements de la société concessionnaire. En effet, du fait de cette absence, les engagements pris par COFIROUTE sont très vagues : les engagements sont décrits très sommairement et ne font pas l'objet d'une fiche détaillée et documentée.

b) La prédominance d'investissements de faible ampleur

Les précédents contrats de plan se caractérisaient par des investissements complémentaires assez importants (nouvelles sections, élargissements) justifiant les hausses de tarifs associées.

Les grands projets autoroutiers étant devenus plus rares, la dernière génération de contrats de plan se caractérise par la juxtaposition d'investissements d'ampleur beaucoup plus limitée (investissements d'exploitation sur autoroutes en service : télépéage, traitement du bruit, protection des eaux, amélioration de l'offre stationnement pour les poids lourds etc.).

Ainsi dans le contrat de plan ESCOTA 2007-2011, la compensation tarifaire s'appliquait-elle uniquement à deux opérations d'élargissement (181,6 M€ 2005, dont 152 M€ sur la durée du contrat de plan) et à la mise en sécurité de tunnels (367,2 M€ 2005 dont 253 M€ sur la durée du contrat de plan).

En revanche, le protocole d'accord relatif au contrat de plan 2012-2016 d'ESCOTA, signé le 16 décembre 2011, prévoit 108 M€ (valeur juin 2010) d'investissements compensés, qui se composent d'une myriade d'opérations de faible envergure, dont l'intérêt pour l'utilisateur est plus difficile à établir, et dont il est plus complexe d'expertiser les coûts prévisionnels et définitifs.

Tableau n° 12 : opérations d'investissements devant être compensées dans le cadre du contrat de plan 2012-2016 d'ESCOTA (en M€ valeur juin 2010)

	Valeur
A52 Châteauneuf-le-Rouge/pas de-Trets 2x3 voies – études (DPP inclus)	1
A8 Dénivellation du carrefour de St-Isidore (fonds de concours)	Si besoin avance par ESCOTA des 2,3 M€ nécessaires
A8 Dénivellation de la sortie Antibes-Est (fonds de concours)	7
A8 Dédoublage sortie Villeneuve-Loubet (Cagnes-Ouest) – études seulement	-
A8 Réaménagement du diffuseur de Mougins	2
A8 Diffuseur de Menton : création bretelle d'insertion vers Aix-en-Provence	7
A8 Aire du Piccolaret : création bretelle d'insertion vers l'Italie - études	-
A8 Diffuseur de Nice-Est : élargissement de la bretelle de sortie	2
A8 Diffuseur d'Antibes Est : aménagement insertion Sophia	0,8
A51 Diffuseur de Meynargues (fonds de concours)	0,7
A8 Nœud A8/A51 : aménagement du triple divergent	3
Fonds de concours bruit	3
Création de 4 écoponts	18
A51 Collecteurs sur viaducs	
Bassins hors DPAC	
Traitement des eaux de ruissèlement des barrières et gares	
Protection anti-déversement	
Réseau : installation de 9 SPACI (traitements de l'ensemble des aires soumises aux arrêts DFCI)	2,3
Réseau : mise en œuvre des cunettes et GBA	3,5
Risques sismiques viaducs- études	5
Risque sismiques viaducs - travaux	5
A52 Aire de services de Belcodène – études + démolition	5,2
A8 Murs antibruit sur 2km cumulés	3
A8 traitement de 300 nouveaux points noirs bruit	5
Digue (Ganagobie ou Manosque)	1
Installation pare-blocs	20
Total	108

Source : protocole d'accord du 16 janvier 2011

Le contrat de plan 2009-2013 d'APRR prévoit de compenser 325,2 M€ dont 135 M€ d'IEAS.

Tableau n° 13 : opérations d'investissements compensées dans le cadre du contrat de plan 2009-2013 d'APRR (en M€ HT valeur janvier 2009)

	Coût Total	Dont 2009-2013
Section nouvelle : liaison A6-A46	76,0	38,0
Élargissement A46 Anse-Genay (2×3 voies)	41,0	30,7
Élargissement A71 Clermont Barrière – A75 (2×3 voies)	73,0	54,5
Total ICAS	190,0	123,2
Sécurisation tunnels A40 : éclairage Chamoise	3,9	3,9
Télépéage sans arrêt	40,8	40,8
Modernisation sécurité et trafic (A6 nord)	6,2	6,2
Modernisation sécurité et trafic (A6 sud)	4,6	4,6
Régulation de vitesse sur A40	0,5	0,5
Panneaux d'information sur accès	2,5	2,5
Optimisation des interventions	1,0	1,0
Temps de parcours	3,0	3,0
Stations de pesage dynamique	0,5	0,5
Amélioration offre de stationnement poids-lourds	20,0	20,0
Traitement bruit	14,0	14,0
Protection des eaux	37,2	37,2
Biodiversité – inventaire-Travaux	1,0	1,0
Total IEAS	135,2	135,2
Total ICAS + IEAS	325,2	258,4

Source : contrat de plan 2009-2013

c) L'absence de doctrine sur le champ des investissements compensables

Alors que la compensation tarifaire des investissements lourds (élargissements, sections nouvelles) ne pose pas de problème de principe, la compensation tarifaire des investissements d'exploitation ne peut se justifier qu'à deux conditions :

- si le rapport entre hausse de tarif et utilité de ces investissements pour l'utilisateur est favorable ;
- si ces investissements ne relèvent pas des obligations contractuelles du concessionnaire telles qu'elles sont définies notamment à l'article 13-1 du cahier des charges.

Le champ des investissements compensables n'a pas été défini *a priori* par l'administration mais il est négocié au cas par cas.

Au cours des négociations, l'administration est amenée à refuser d'intégrer dans le champ du caractère compensable certaines opérations relevant manifestement des obligations normales du concessionnaire (accessibilité aux personnes handicapées³⁰, mise en sécurité des ouvrages VIPP³¹)

Il n'en demeure pas moins que la légitimité de la compensation par les contrats de plan de certains investissements est contestable :

- le télépéage sans arrêt représente une part substantielle des investissements compensés (40 M€ sur 325 M€ chez ARR, 39 M€ sur 212 M€ chez COFIROUTE, 74,5 M€ sur 165 M€ pour SANEF, notamment). Le développement du télépéage sans arrêt, qui représentait déjà la moitié des investissements prévus dans le cadre du Paquet vert, correspond à une demande forte des sociétés. La DIT a plusieurs fois fait part de ses réticences à intégrer le télépéage sans arrêt dans le champ des opérations compensées. L'inclusion du télépéage sans arrêt dans le champ des opérations compensables est d'autant plus problématique que l'État ne maîtrise pas la politique d'abonnement des sociétés concessionnaires d'autoroutes et que celles-ci peuvent être tentées, même si elles s'en défendent, d'inclure dans le prix de l'abonnement une partie des frais relatifs au développement du télépéage. L'article 3.5.2. des contrats de plan 2009-2013 d'APRR et AREA comprend certes une clause³² destinée à éviter qu'un abonné ne paie deux fois cette prestation (au titre du péage acquitté et des frais d'abonnement) mais l'État n'a pas les moyens d'en vérifier l'application. En effet, même si le tarif des abonnements est connu, l'État ne connaît pas la structure de ce coût. Enfin, comme l'avait souligné la Cour en 2010, le développement du télépéage sans arrêt correspond à l'intérêt du concessionnaire et aurait probablement été développé même en l'absence de compensation.
- certaines opérations compensées font partie des obligations de base du concessionnaire, comme par exemple, dans le contrat de plan de COFIROUTE, l'équipement du réseau en barrettes sonores (3 M€), le pré-séquençage des chantiers (1 M€), et une partie importante de l'information routière (19,15 M€). Le contrat de plan de SANEF prévoit l'installation de points d'informations pour les clients (0,8 M€), la requalification paysagère des aires (24 M€), la mise à

³⁰ En définitive, ces opérations n'ont pas été intégrées dans le contrat de plan mais ont été « remplacées » par un surplus de dépenses en faveur du télépéage sans arrêt (74,5 M€ valeur juin 2010 dans le contrat de plan contre 37,2 M€ valeur janvier 2010 dans les propositions initiales de SANEF).

³¹ Viaduc indépendant en poutres précontraintes

³² « La société s'engage à ne pas faire supporter à l'utilisateur, au titre des coûts de gestion du télépéage, la part des investissements compensés dans le cadre du présent contrat ».

disposition d'installations sanitaires annexes sur les grandes aires (2,2 M€), la rénovation de l'éclairage, de nouvelles installations de détente (tables de pique-nique et espaces ludiques à hauteur de 1,4 M€).

d) La valorisation des coûts d'investissements se heurte à l'insuffisance des données de coûts

La valorisation des investissements inscrits dans le contrat de plan fait l'objet de propositions souvent divergentes entre l'État et les sociétés concessionnaires.

Les services du ministère se heurtent toutefois à la faiblesse des données relatives au coût des investissements autoroutiers :

- la base de données infra-coûts, gérée par le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA), détaille les composantes du coût des différents investissements sur le seul réseau autoroutier non concédé. De fait, les données relatives à des aménagements spécifiques au réseau concédé (aires, barrières de péage) ne sont pas renseignées ;
- le pôle lyonnais de la DIT alimente une base de données sur le coût prévisionnel des investissements autoroutiers sur le réseau concédé. Mais cette base est loin d'être exhaustive. Elle contient essentiellement des opérations d'élargissement mais pas de manière systématique ;
- les sociétés concessionnaires sont très réticentes à communiquer le coût réel des investissements réalisés, quand bien même ces derniers sont compensés par des hausses tarifaires dans le cadre d'un contrat de plan. Le bilan financier d'exécution du contrat de plan se limite aux dispositions des articles 7.4 et 7.5 du contrat et des surcoûts d'opération constatés. Or, seule une part restreinte des opérations compensées par des hausses de tarifs sont soumises à ces articles (cf. infra). Pour les opérations non soumises aux articles 7-4 et 7-5, la DIT ne dispose d'aucune donnée de coût réel.

e) La valorisation des coûts d'exploitation et des coûts de renouvellement repose sur les données transmises par les sociétés concessionnaires

Les coûts d'exploitation induits par les investissements compensés dans le cadre du contrat de plan, de même que les coûts de renouvellement de ces investissements, sont également intégralement compensés par une hausse de tarif.

L'examen des archives relatives aux contrats de plan d'APRR et de COFIROUTE montre que les coûts d'exploitation et les coûts de renouvellement intégrés dans les modèles financiers des contrats de plan correspondent aux chiffres communiqués par les sociétés concessionnaires, sans qu'il soit possible d'établir si ces chiffrages ont été expertisés par les services de l'État.

3 - Un modèle très sensible aux hypothèses macroéconomiques et financières retenues

Par construction, le modèle financier appliqué par la DIT pour la négociation tarifaire est très sensible aux hypothèses macro-économiques et financières retenues, notamment aux perspectives d'évolution du trafic et au taux d'actualisation.

S'agissant des perspectives de trafic, les hypothèses retenues sont favorables aux concessionnaires (cf. annexe 7).

Par ailleurs, on notera que le report de trafic sur le réseau autoroutier attendu à la suite de la mise en œuvre, en juillet 2013, de l'écotaxe poids lourds sur le réseau non concédé n'a pas été pris en compte dans les contrats de plan. Or, l'État estime que la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds devrait se traduire par une augmentation du chiffre d'affaires des sociétés concessionnaires d'autoroutes de 450 M€ HT brut (165 M€ pour ASF, 10 M€ pour APRR, 76 M€ pour COFIROUTE, 71 M€ pour SANEF, 8 M€ pour APN, 6 M€ pour AREA et 5 M€ pour ESCOTA). Les sociétés concessionnaires ont indiqué que ces chiffres leur paraissaient surestimés.

Les hypothèses relatives aux charges de personnel sont également contestables. Ainsi, dans le contrat de plan 2009-2013 d'APRR, l'évolution des charges de personnel a été estimée à + 3,6 % par an pendant la durée de la concession. Or, ce taux repose notamment sur l'hypothèse d'un emploi constant, alors que les effectifs du groupe APRR sont en diminution (3 870 salariés en CDI en 2011 contre 4 008 en 2009, baisse de 45 % des intérimaires en 5 ans) du fait notamment du développement du télépéage³³. De fait, les charges de personnel constatées sont globalement en diminution depuis 2009, diminution particulièrement marquée au cours du premier semestre 2012 (- 5,6 % par rapport à juin 2011).

³³ Rapport d'activité 2011 : « La finalisation du programme d'automatisation des gares de péage — 132 gares sur 150 sont désormais partiellement ou totalement télé exploitées — a soutenu la montée en puissance des transactions réalisées sur un mode automatique. En 2011, elles ont représenté 84,8 % des transactions contre 77,5 % en 2010. Dans ce domaine, le télépéage a confirmé son succès croissant auprès des clients. 47 % des transactions ont été réalisées via les formules d'abonnement. » La diminution des effectifs en péage perception est du même ordre : - 42 % sur 5 ans alors que les effectifs de la filière viabilité / sécurité ou maintenance / atelier sont stables sur la même période.

4 - L'insuffisante prise en compte du bilan du précédent contrat de plan

L'article 7-5 (7-4 pour APRR et AREA) a été introduit afin d'obliger le concessionnaire à restituer l'avantage financier découlant du retard de réalisation d'un investissement programmé et déjà compensé dans la loi tarifaire. La restitution du gain éventuel se fait, le cas échéant, par la réalisation de travaux en lien avec la concession selon des modalités définies par le concédant et le concessionnaire ou par diminution, à due concurrence, des hausses de tarifs prévues dans le contrat de plan suivant.

Ce dispositif n'est pas un dispositif de sanction, mais un mécanisme financier de « neutralisation ». Il ne préjuge pas des pénalités qui peuvent être éventuellement appliquées indépendamment de sa mise en œuvre.

a) Un champ d'application variable

Historiquement, les contrats de concessions ne prévoyaient l'application de l'article 7-5 (ou 7-4) qu'aux opérations d'élargissement et aux sections nouvelles. Cette situation était justifiée par le fait que les contrats de plans limitaient la compensation tarifaire à ces opérations lourdes.

Pour autant, toutes les opérations lourdes n'ont pas systématiquement été soumises à l'article 7-5. Ainsi, dans le contrat de plan 2007-2011 d'ASF, la DIT indiquait que deux opérations d'élargissements n'avaient pas été introduites parmi celles relevant du 7-5 : l'élargissement de l'A63 Biarritz/Bayonne sud et Biriadou/Biarritz (258,9 M€HT valeur 2006) et l'élargissement relatif à Borderouge (15,5 M€ HT valeur 2006). L'avantage financier découlant de ces opérations est important, comme le montrent ci-dessous les échéanciers prévisionnels transmis par ASF à la DIT en mars 2012.

Tableau n° 14 : tableau des opérations à réaliser au titre du précédent contrat de plan et ne relevant pas de l'article 7-5 du cahier des charges

	Avancement prévisionnel indicatif (en % de réalisation physique)							
	Montant de référence	Cumul à fin 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 et +
Élargissements A63 Biarritz-Bayonne sud et Birriatou - Biarritz	258,9 M€ HT valeur 2006	20 %	3 %	4 %	10 %	20 %	20 %	23 %
Élargissement RET Croix-daurade / Les Izards	15,5 M€ HT valeur 2006	1 %	1 %	1 %	4 %	40 %	50 %	3 %

Source : sous-direction du réseau autoroutier concédé, mars 2012

En outre, d'après la DIT, l'opération A87 Sorges/Murs-Erigné (60,3 M€ valeur 2006) aurait dû faire l'objet de l'application de l'article 7-5 à la fin du contrat de plan 2007-2011 mais cela n'a pas été le cas.

Par ailleurs, la compensation tarifaire, dans la dernière génération de contrats de plans, d'un montant significatif d'investissements d'exploitation (cf. ci-dessus) ne s'est pas accompagnée d'une extension similaire du périmètre des opérations soumises à l'article 7-5 (ou 7-4) du cahier des charges :

- dans le contrat de plan 2009-2013 d'APPR, le champ des opérations d'investissements compensables relevant de l'article 7.4 a certes été étendu à deux investissements d'exploitation sur autoroutes en service (IEAS) : sécurisation des tunnels de l'A40 (éclairage Chamoise) et télépéage sans arrêt (44,7 M€) en plus des liaisons nouvelles et des élargissements (190 M€). Pour autant, 90 M€ d'IEAS compensés, soit plus du quart (28 %) du total des investissements compensés, ne sont pas soumis à l'article 7-4 ;
- dans le contrat de plan 2010-2014 de COFIROUTE, seules trois opérations compensées (soit 92 M€ HT sur 213 M€ HT) sont soumises à l'article 7-5 : deux opérations d'élargissement et la construction d'un échangeur. Plus de la moitié (57 %) des opérations compensées ne sont donc pas soumises à l'article 7-5 ;
- dans le projet de contrat de plan 2012-2016 d'ASF, l'article 7-5 ne s'applique qu'à l'opération de déplacement/dédoublage de l'A9 à Montpellier (déjà inscrite dans le contrat de plan 2007-2011), ce qui correspond certes à un volume de 780 M€ HT sur 9746 M€. D'autres aménagements complémentaires sur autoroutes en services (ICAS) auraient probablement dû relever du 7-5, notamment la requalification

environnementale de l'A9 à Montpellier (34 M€), l'aménagement du diffuseur de Piolenc (15 M€), l'aménagement des bifurcations A61/A9 et A7/A54 (53 M€). On notera que le protocole d'accord conclu le 12 janvier 2012 ne précise pas les opérations relevant de l'article 7-5 ;

- le protocole d'accord relatif au contrat de plan 2012-2016 d'ESCOTA, en l'absence d'investissements lourds, a étendu le champ de l'article 7-5 aux deux opérations compensées les plus onéreuses : la création de 4 écoponts (18 M€ valeur juin 2010) et l'installation de pare-blocs (20 M€ valeur juin 2010). Pour autant, ces opérations ne représentent qu'un tiers des opérations compensées (108 M€) : les deux tiers des investissements compensés ne sont pas soumis à l'article 7-5.

b) Une rédaction spécifique pour COFIROUTE

La rédaction de l'article 7-5 est plus ou moins contraignante selon les sociétés concessionnaires. Elle est particulièrement favorable dans le cas de COFIROUTE. Ainsi le 16^{ème} avenant au contrat de concession de cette société prévoit que :

- le retard dans la réalisation des investissements est calculé opération par opération à la date de la mise en service effective de l'opération concernée³⁴. Dans les autres contrats de plan, le retard est calculé « section par section tous les cinq ans, en fonction des investissements effectivement réalisés et des dernières prévisions d'investissements jusqu'à la date de mise en service de chacune des opérations » (SANEF, SAPN, ASF³⁵, ESCOTA). Ce mode de calcul permet à COFIROUTE de retarder la récupération éventuelle du surplus de trésorerie, laquelle n'est donc pas nécessairement réalisée dans le cadre du contrat de plan suivant. Par ailleurs, cette rédaction implique qu'en cas d'abandon de l'opération, COFIROUTE conserve le bénéfice de l'avantage financier ;
- le paragraphe 7-5 ne comprend pas la mention « quelle qu'en soit la cause » présente dans les autres cahiers des charges : « en cas de

³⁴ L'article 9-6 du cahier des charges indique que la mise en service des élargissements doit intervenir au plus tard deux ans après la DUP pour la section A71 bifurcation A71/A85 bifurcation A71/A20 et quatre ans après la DUP pour la section A10 Chambray – bifurcation A10/A85.

³⁵ Chez ASF, une nouvelle clause indiquant qu'en cas de retard dans le déroulement des procédures, études et travaux, pour une cause extérieure à la société concessionnaire et totalement hors de son contrôle, les dates de mise en services seront susceptibles d'être reportées, a été insérée en 2007. Par ailleurs, une annexe au cahier des charges précisant les chroniques annuelles des dépenses d'investissements concernées par l'application de ces dispositions a été introduite : l'annexe Z.

retard, quelle qu'en soit la cause, [...] la société concessionnaire sera redevable à l'État d'une compensation au titre de l'avantage financier éventuel découlant de ces retards. » (SANEF, SAPN) ;

- le mode calcul de l'avantage financier est également différent.

c) Une mise en œuvre négociée

Le chiffrage des sommes devant être restituées par les concessionnaires en application de l'article 7-5 fait l'objet de négociations dont l'issue est généralement favorable à ces derniers.

Pour ASF, une note du DGITM adressée au cabinet du ministre le 28 décembre 2011 indiquait que l'estimation faite par les services de l'État des sommes dues par ASF au titre du précédent contrat de plan s'élevait à 384 M€, contre 114 M€ estimé par ASF. La proposition finalement retenue dans le protocole d'accord signé le 5 janvier 2012, était de valoriser cette somme à 135 M€³⁶, soit un écart de 250 M€ par rapport aux estimations de la DIT. La DGITM a justifié cet écart de chiffrage par l'opération antenne de Saint-Bauzire.

³⁶ La DGITM a précisé que l'écart entre la proposition initiale et le montant retenu correspondait au financement d'une opération (antenne de Saint-Bauzire), pour laquelle aucun document contractuel ne permettait de déterminer de manière indubitable, si elle avait été ou non financée (opération inscrite au contrat de concession antérieurement à 2004). C'est pourquoi, en l'absence de certitude, cette opération avait été sortie du périmètre de négociation du contrat de plan 2012-2016.

D - Une économie des contrats à l'avantage du concessionnaire

1 - Un taux de rentabilité élevé

Les taux d'actualisation, et donc les taux de rentabilité, négociés dans le cadre des contrats de plans sont substantiellement plus élevés que ceux négociés lors du deuxième cycle de négociations du Paquet vert. À l'exception de SANEF, ils sont également plus élevés que les taux calculés à l'issue du premier cycle de négociation des contrats, sur la base duquel la Commission européenne avait donné son accord à l'aide d'État constituée par l'allongement de la durée des concessions³⁷, mais au terme duquel le cabinet du Premier ministre avait demandé l'arrêt des négociations.

Ils sont également substantiellement supérieurs au taux proposé par les services, qui était de 6,7 % pour APRR et 6,5 % pour COFIROUTE. Or, l'estimation de l'administration était justifiée à plusieurs titres :

- le coût moyen pondéré du capital (CMPC) a été estimé à 6,07³⁸ puis à 6,1 % ± 0,7 %³⁹ par les experts mandatés par la DIT pour lui fournir des hypothèses économiques et financières dans le cadre de la négociation des contrats de plan;
- le taux de 6,7 % correspond au taux de référence du secteur retenu lors des négociations (post privatisation) des contrats de plan ASF et ESCOTA en 2007 et lors de la négociation du 12^{ème} avenant de COFIROUTE ;
- dans la note d'information visée par l'Autorité des marchés financiers en septembre 2010 dans le cadre de l'offre publique de retrait suivie d'un retrait obligatoire faite par Eiffarie aux actionnaires d'APRR, la valeur du CMPC fixe pour le groupe APRR est estimée à 6,8 % par Société Générale Corporate & Investment Banking⁴⁰ et à 6,59 % par l'expert indépendant mandaté par APRR. Il est précisé dans ce document que « le plan d'affaires

³⁷ Décision du 17 août 2009, §72 : « Selon cette méthode, les autorités françaises s'assurent que la somme actualisée de tous les flux de recettes et de dépenses générées par les impacts comptables est nulle, tout en tenant compte d'un bénéfice raisonnable (taux de rentabilité) perçu par les concessionnaires. Les autorités précisent à cet égard, que les taux de rentabilité définis, compris entre [...], sont raisonnables dans la mesure où ils se situent soit tout proche, soit en deçà des taux de financement bancaires accordés à des sociétés similaires dans le contexte financier actuel ».

³⁸ Bryden, Mallaroni, Annexe 2 du rapport de mission Éco-Redevance et effet report de trafic pour les réseaux autoroutiers concédés français, janvier 2010.

³⁹ BCG, Assistance à la sous-direction GRA, 15 avril 2010, CMPC calculé avec les données de marché à fin février 2010.

⁴⁰ SGCIB est l'établissement présentateur de l'offre pour le compte de la société Eiffarie.

inclut les effets du contrat de plan négocié avec l'État pour la période 2009-2013 » ;

- c'est un taux supérieur à celui qui avait été négocié dans le cadre du deuxième cycle de négociations du Paquet vert (6,44 % pour Vinci et 6,39 % pour le groupe SANEF concessions).

Le taux de 8,08 % retenu pour APRR, a exercé un effet de contagion sur la négociation des autres contrats de plan. Les notes de la DIT soulignaient ce risque. Finalement, le taux de rentabilité du contrat de plan de COFIROUTE, négocié juste après celui d'APRR et AREA, est strictement égal à celui négocié pour APRR (8,08 %). Les sociétés appartenant au même groupe que COFIROUTE ont un taux légèrement supérieur : 8,25 % pour ESCOTA et 8,22 % pour ASF.

Tableau n° 15 : rentabilité du « Paquet vert » pour les sociétés concessionnaires au moment des premier et deuxième cycles (rounds) de négociation et rentabilité des contrats de plan

	COFI-ROUTE	ESCOTA	ASF	TOTAL VINCI	SANEF	SAPN	TOTAL SANEF Concessions	AREA	APRR	TOTAL EIFFAGE
Tri calculé au moment du round 1	7,19 %	8,14 %	6,76 %	7,06 %	7,58 %	6,23 %	7,18 %	6,29 %	6,35 %	6,33 %
Tri calculé au moment du round 2	6,61 %	7,27 %	6,18 %	6,44 %	6,72 %	5,42 %	6,39 %	-	-	-
Tri calculé à l'issue des négociations contrat de plan	8,08 %	8,25 %	8,22 %		7,21 %	-		7,05 %	8,08 %	7,74 %

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

2 - Des compensations tarifaires importantes

L'équilibre du contrat de plan consiste à égaliser, sur la durée de la concession, la somme de la valeur actualisée nette des travaux inscrits dans le contrat de plan, majorée le cas échéant des sommes dues au titre du bilan du précédent contrat de plan, et le surplus de cash-flows libres résultant de la hausse de tarif.

Les derniers contrats de plan ont fait bénéficier les sociétés signataires d'un surplus de cash-flows libres d'un montant total supérieur à 1 Md€ en compensation des investissements devant être réalisés.

Les deux principales sociétés bénéficiaires sont APRR (près de 300 M€) et ASF (263 M€). Au niveau des groupes, ces compensations ont représenté environ 500 M€ (valeur juin 2010) pour VINCI AUTOROUTES et 415 M€ (valeur juin 2009) pour le groupe APRR.

Tableau n° 16 : montants compensés dans le cadre des contrats de plan (en M€ HT actualisés 30 juin 2009 pour APRR et AREA, 30 juin 2010 pour COFIROUTE et SANEF)

	APRR	AREA	COFIROUTE	SANEF	ASF	ESCOTA
Total VAN constructions neuves et ICAS (A)	142,4	66,0	67,3	0	NC	0
VAN IAES (B)	117,1	49,8	91,3	101,9	NC	NC
VAN des travaux contrats de plan (A+B)	259,5	115,8	158,6	101,9	731,7	NC
Surcoûts liés au précédent contrat de plan (C)	40,6	0	0	40,1	NC	NC
Application de l'article 7-4 ou 7-5 du précédent contrat (D)	- 3,9	0	0	0	NC	- 8
Bilan du précédent contrat de plan (C+D)	36,7	0	0	40,1	- 468,5	NC
Effet report de la hausse 2009 du 1 ^{er} février au 1 ^{er} avril pour APRR et AREA et au 1 ^{er} juin pour SANEF (E)	2,7	1	0	3,9	0	0
Total compensé (A+B+C+D+E)	298,8	116,8	158,6	146	263,2	85,69

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

3 - Des recettes de péages en nette augmentation

Le chiffre d'affaires des sept sociétés concessionnaires historiques a augmenté en moyenne de 4 % par an entre 2006 et 2011.

Leurs recettes de péages ont progressé de plus de 10 % entre 2008 et 2011.

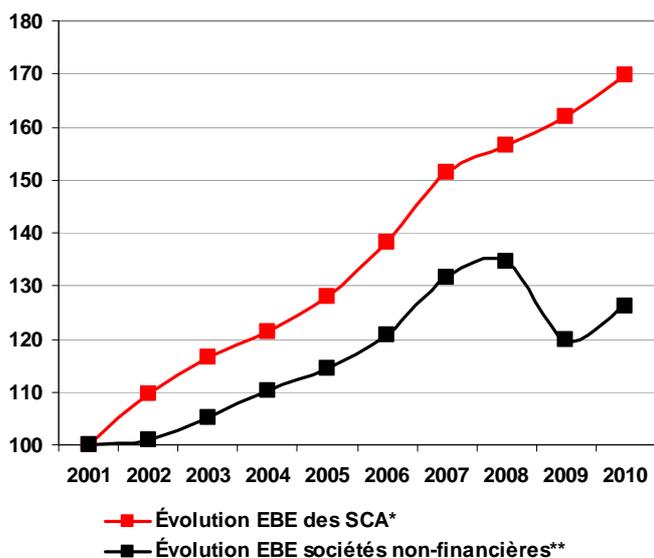
Tableau n° 17 : évolution des recettes de péage (en M€)

	2008	2009		2010		2011	
	En M€	En M€	% évol 08-09	En M€	% évol 09-10	En M€	% évol 10-11
APRR	1350,20	1360,60	0,8 %	1422,20	4,5 %	1479,10	4,0 %
AREA	431,80	443,80	2,8 %	460,70	3,8 %	482,70	4,8 %
Escota	581,50	600,20	3,2 %	623,20	3,8 %	647,70	3,9 %
ASF	2241,50	2299,30	2,6 %	2382,80	3,6 %	2455,40	3,0 %
Sanef	962,46	974,59	1,3 %	1006,04	3,2 %	1043,08	3,7 %
SAPN	296,62	315,11	6,2 %	326,09	3,5 %	339,53	4,1 %
COFIROUTE	1055,15	1087,20	3,0 %	1128,90	3,8 %	1180,20	4,5 %
Sous-total	6919,23	7080,80	2,3 %	7349,93	3,8 %	7627,72	3,8 %
ATMB	145,16	140,55	-3,2 %	151,69	7,9 %	161,74	6,6 %
SFTRF	100,93	89,75	-11,1 %	98,57	9,8 %	102,56	4,0 %
Alis A28		44,21		49,28	11,5 %	52,74	7,0 %
Alicorne	1,16	3,45	198,7 %	6,21	79,7 %	11,13	79,3 %
Adelac	0,43	25,55	5825,0 %	27,54	7,8 %	32,52	18,1 %
CEVM	31,45	33,09	5,2 %	33,80	2,1 %	ND	-
Aliénor	SO	SO	-	2,01	-	ND	-
Arcour	SO	17,52	-	34,54	97,1 %	36,85	6,7 %

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

Par ailleurs, la croissance de la profitabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes a été beaucoup plus marquée et constante que la profitabilité de l'ensemble de l'économie française (hors secteur financier) entre 2001 et 2010. Le décrochage est particulièrement notable depuis 2008.

Graphique n° 2 : évolution de l'excédent brut d'exploitation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et des sociétés non-financières (indice base 100 en 2001)



* Source : compte des transports

** Source : INSEE

L'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés concessionnaires historiques a progressé en moyenne de 5,1 % par an entre 2006 et 2011. Il a augmenté de 4,2 % en 2010 et 4,1 % en 2011. Entre 2006 et 2011, l'EBE a davantage progressé que les recettes de péages (+ 3,8 %) et, plus largement, que le chiffre d'affaires (+ 4 % par an), les sociétés ayant pu maîtriser leurs charges d'exploitation.

Tableau n° 18 : évolution de l'excédent brut d'exploitation des sociétés concessionnaires historiques (en M€)

Société	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évol. 09/10	Évol. 10/11	TCAM 2006- 2011
APRR	807,8	909,1	941,6	957,3	1 005,1	1 056,8	5,0 %	5,1 %	5,5 %
AREA	273,5	303,7	308,7	331,0	333,2	350,1	0,7 %	5,1 %	5,1 %
SANEF	624,0	677,8	685,2	690,9	728,6	752,6	5,5 %	3,3 %	3,8 %
SAPN	183,3	204,3	214,4	227,0	237,1	241,4	4,4 %	1,8%	5,7 %
ASF	1 348,2	1 455,0	1 508,1	1 602,9	1 666,9	1 733,0	4,0 %	4,0 %	5,1 %
ESCOTA	340,1	375,0	392,1	415,9	438,3	456,7	5,4 %	4,2 %	6,1 %
Cofiroute	664,2	740,6	764,5	794,8	819,9	850,6	3,2 %	3,7 %	5,1 %
Total	4 241,1	4 665,5	4 814,6	5 019,8	5 229,1	5 441,2	4,2 %	4,1 %	5,1 %

Note : TCAM = taux de croissance annuel moyen

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé à partir des bilans sociaux. Les chiffres relatifs à ASF sont contestés par cette société.

En moyenne, le résultat net de ces sociétés a progressé de 6,2 % par an entre 2006 et 2011. Le résultat d'exploitation et le résultat net des entreprises sont présentés à l'annexe n° 6.

E - L'anticipation des contrats de plan prive le concédant d'un important levier de négociation et limite les possibilités de recours des usagers

Seule une partie des clauses des contrats de plans, signés par la société concessionnaire et par l'État, fait l'objet d'un avenant au contrat de concession, dont l'entrée en vigueur est subordonnée à son approbation par décret en Conseil d'État. C'est notamment le cas des dispositions tarifaires ainsi que des investissements à réaliser dans le cadre du contrat de plan.

Dans les faits, les dispositions tarifaires des contrats de plan ont été appliquées par arrêté interministériel plusieurs années avant la publication du décret en Conseil d'État, et avant même que le contrat ne soit signé par l'État, celui-ci attendant la publication du décret en Conseil d'État pour ce faire :

- les hausses tarifaires prévues par les contrats de plan 2009-2013 d'APRR et AREA ont été appliquées dès février 2010 alors que les décrets en Conseil d'État approuvant les avenants aux contrats de plan

datent de janvier 2011. Dans l'intervalle, les contrats de plans n'étaient pas signés par l'État ;

- les hausses tarifaires prévues par les contrats de plan 2010-2014 de COFIROUTE et SANEF ont été appliquées dès février 2011 alors que les décrets en Conseil d'État approuvant les avenants aux contrats de plan datent respectivement de décembre 2011 et de septembre 2012. Là encore, dans l'intervalle, les contrats de plans n'étaient pas signés par l'État ;
- les hausses tarifaires prévues par les contrats de plan 2012-2016 d'ASF et ESCOTA ont été appliquées dès février 2012 alors que les décrets en Conseil d'État approuvant les avenants aux contrats de plan ne sont parus que le 2 juillet 2013. Dans l'intervalle, les contrats de plan n'avaient pas été signés par le ministère. La DGITM avait toutefois signé fin 2011 et début 2012 des « protocoles d'accord » détaillant les investissements compensés et la loi tarifaire correspondante.

Tableau n° 19 : état des négociations et de la situation juridique des derniers contrats de plan

	Date de signature du protocole	Date de signature du contrat de plan	Date de signature de l'avenant	Date du décret en Conseil d'État	Première année d'application des dispositions tarifaires
APRR 2009-2013		Signé mais non daté (autorisation de signature par CA le 28 janvier 2010, signature par l'État après la publication du décret en Conseil d'État)	16/12/2010	5/01/2011	Février 2010
AREA 2009-2013		Signé mais non daté (autorisation de signature par CA le 28 janvier 2010, signature par l'État après la publication du décret en Conseil d'État)	16/12/2010	5/01/2011	Février 2010
COFIROUTE 2010-2014		Signé mais non daté (signature par l'État après la publication du décret en Conseil d'État)	14/12/2011	23/12/2011	Février 2011
SANEF 2010-2014		Signé par SANEF, date de signature par l'État non connue au moment de l'instruction	31/07/2012	17/09/2012	Février 2011
ASF 2012-2016	12/01/2012	Non connue	29/05/2013	2/07/2013	Février 2012
ESCOTA 2012-2016	16/12/2011 mais date non indiquée sur le protocole	Non connue	29/05/2013	2/07/2013	Février 2012

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

Sur le plan juridique, les services du ministère justifient l'anticipation des contrats de plan par le fait qu'en l'absence de contrat de plan, la fixation des tarifs relève d'un arrêté interministériel, aux termes de l'article 3 du décret de 1995 susvisé. Ce même article prévoit que « cette hausse ne peut être inférieure à 70 % de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) constatée depuis la fixation, l'année précédente, des tarifs applicables sur le réseau concédé à la société ».

Le ministère a interprété cette clause comme lui permettant d'appliquer les hausses tarifaires consenties dans le cadre des contrats de plan, (85 %i + 0,5 pour APRR et AREA, 85 %i + 0,48 pour COFIROUTE, 85 %i + 0,3 pour ESCOTA, en particulier) dans la mesure où les sociétés concessionnaires avaient déjà commencé les travaux prévus dans le contrat de plan.

Cette analyse ne paraît pas recevable en ce qui concerne COFIROUTE. En effet, l'arrêté interministériel du 28 janvier 2011 fixant les tarifs 2011, par anticipation des dispositions tarifaires prévues dans le contrat de plan, fait référence à l'article 25 du cahier des charges du contrat de concession. Or, à la date de l'arrêté, la rédaction de l'article 25 du cahier des charges était issue du 13^{ème} avenant au contrat de concession, approuvé par décret en Conseil d'État, qui prévoyait une hausse tarifaire égale à 70 % de l'inflation à partir de 2011. Or, la hausse de tarif accordée par l'arrêté interministériel a été de 85 %i + 0,48. Cet arrêté était donc illégal lorsqu'il a été pris.

Au-delà, l'anticipation des contrats de plan apparaît contestable :

- elle a pour conséquence de réduire la portée de l'intervention du Conseil d'État, puisque celui-ci est appelé à se prononcer sur des dispositions tarifaires déjà appliquées ;
- elle crée une insécurité juridique puisqu'il n'est pas exclu que le Conseil d'État invalide les dispositions de l'avenant au contrat de concession, dispositions appliquées en l'absence de signature de la part de l'État alors même que les travaux ont commencé ;
- elle est peu transparente et limite les possibilités de recours : alors qu'un décret en Conseil d'État est publié au Journal officiel, les contrats de plan ne sont pas rendus publics et les arrêtés interministériels se contentent de mentionner les hausses tarifaires sans qu'il soit possible de comprendre comment ces hausses ont été obtenues ;
- elle réduit les marges de négociation de l'État : une fois que les hausses tarifaires ont été accordées, il est beaucoup plus difficile pour les services de finaliser les négociations sur les autres clauses du contrat de plan, comme par exemple, pour ASF, le périmètre des investissements soumis à l'article 7-5 du cahier des charges, non précisé dans le protocole d'accord de fin de négociation relatif au contrat de plan 2012-2016 d'ASF ou, pour ESCOTA, l'information financière devant être communiquée par le concessionnaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les derniers contrats de plan négociés avec six sociétés concessionnaires prévoient de compenser 1,2 Md€ d'investissements par des hausses tarifaires supérieures à l'inflation.

Or, malgré ces enjeux financiers élevés, le ministère chargé des transports mène ces négociations dans un cadre peu contraignant. Il a reçu un mandat tardif du Premier ministre, en novembre 2009, pour les contrats de plan d'APRR, AREA, COFIROUTE, SANEF et SAPN. Ce mandat était limité aux seules hausses de tarifs, qui ne devaient pas excéder l'inflation en 2010 et 2011 puis être limitées à l'inflation plus 0,8 %. Les lois tarifaires négociées se situent hors de ce mandat. Aucun mandat n'a été donné au ministère chargé des transports pour les contrats de plan 2012-2016 d'ASF et d'ESCOTA.

La direction du budget et la DGCCRF, informées des contrats de plan bien après la fin des négociations, ne sont pas en mesure d'intervenir pendant les négociations.

La négociation des contrats de plan prend en compte de très nombreuses données, notamment le choix des investissements compensés et de leur évaluation financière, leur éligibilité à l'article 7.5 ; le bilan positif ou négatif du contrat de plan précédent ; les hypothèses de l'outil de simulation financier et le taux de rentabilité des opérations.

Le ministère n'a pas une doctrine établie définissant le champ des investissements compensables mais négocie au cas par cas. En raison de la maturité du réseau, les contrats de plan récents se caractérisent par une prédominance d'investissements de faible ampleur et d'exploitation, sans une extension similaire du champ de l'article 7.5 (ou 7-4) du cahier des charges.

En outre, le ministère ne dispose pas d'une base de données actualisée concernant les coûts, et les sociétés sont de plus en plus réticentes à transmettre toute information relative aux coûts réalisés. Les évaluations des montants à compenser restent ainsi fragiles.

Enfin, le modèle de simulation financier est très sensible aux hypothèses retenues, qui sont souvent à l'avantage des sociétés concessionnaires. Ce modèle n'a pas pris en compte le report de trafic lié à l'écotaxe poids lourd.

En définitive, les contrats de plan signés sont très favorables aux concessionnaires. Les taux de rentabilité négociés, supérieurs à 8 % pour COFIROUTE, ESCOTA, ASF, APRR, sont substantiellement plus élevés que ceux négociés lors du deuxième cycle de négociations du Paquet vert. À l'exception de SANEF, ils sont également plus élevés que les taux calculés à l'issue du premier cycle de négociations, sur la base duquel la Commission européenne avait donné son accord à l'aide d'État constituée par l'allongement de la durée des concessions mais au terme duquel le cabinet du Premier

ministre avait demandé l'arrêt des négociations. L'acceptation d'un taux de 8,08 % pour APRR, contre l'avis des services, a exercé un effet de « contagion » sur la négociation des autres contrats de plan.

Les sociétés concessionnaires ont bénéficié d'un surplus de cash-flow libres de plus d'IMd€ en compensation des investissements à réaliser. Leurs recettes de péages ont connu entre 2008 et 2011 une progression de plus de 10 %, nettement supérieure à celle qui était prévue dans les outils de simulation financiers du ministère. Leur rentabilité est plus marquée et constante que celle de l'ensemble de l'économie française (hors secteur financier).

Le taux de rentabilité des contrats de plans pourrait s'avérer encore supérieur au taux négocié, compte tenu de certaines hypothèses favorables aux sociétés (évolution du trafic et des charges des personnels) et de la marge susceptible d'être dégagée sur le coût des investissements.

Les hausses tarifaires des contrats de plan ont été appliquées de façon anticipée dès la signature du contrat par la société concessionnaire, avant l'approbation par décret en Conseil d'État et la signature de l'État. Cette anticipation crée une insécurité juridique et réduit les marges de négociation de l'État pour finaliser les clauses non tarifaires du contrat de plan.

Dans le cas de COFIROUTE, l'arrêté interministériel fixant les tarifs 2011 en anticipation du contrat de plan 2010-2014, non encore signé et approuvé par décret en Conseil d'État, était illégal, au moment de sa signature, car non conforme au 13ème avenant au contrat de concession, approuvé par décret en Conseil d'État.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

3. définir et formaliser, pour les contrats de plan et les autres avenants aux contrats de concession, une procédure interministérielle de conduite des négociations et de décision comportant notamment un mandat de négociation interministériel, un suivi interministériel régulier de l'avancée des négociations, et obtenir à la fin de ces dernières l'approbation formelle par le Premier ministre des contrats négociés et des hypothèses sur lesquelles ils s'appuient ;
4. réaliser systématiquement une contre-expertise, formalisée et documentée, de tous les coûts prévisionnels des investissements ainsi que le bilan des contrats de plan précédents (bilan financier de l'article 7-5 et des surcoûts éventuels), les surcoûts d'exploitation et les coûts de renouvellement ;
5. élaborer une doctrine sur le champ des opérations compensables, définir avec plus de précision le bon état du patrimoine, et préciser les attentes du concédant relatives aux biens de retour et aux biens de reprise.

6. *inclure toutes les opérations compensées dans le champ de l'article 7-5 (ou 7-4) et les documenter dans des fiches descriptives détaillées et précises annexées aux contrats de plan ;*
 7. *réaliser une analyse ex post des modèles financiers des contrats de plan et du Paquet vert et obtenir des concessionnaires le montant des coûts réalisés des investissements prévus aux contrats de plan et dans le Paquet vert.*
-

III - La nécessité d'un nouveau cadre réglementaire et contractuel

L'examen des négociations relatives aux contrats de plan et de leurs résultats met en évidence l'insuffisance du cadre réglementaire et contractuel actuel, largement hérité de l'histoire.

A - L'indexation et l'encadrement des tarifs

Tant le décret de 1995 que les contrats de plan font dépendre les hausses de tarifs de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Plusieurs fois, et notamment dans le rapport annuel de 2008, la Cour a contesté le bien-fondé de cette indexation, indiquant que « cette garantie constitue une exception surprenante à la politique de désindexation des prix. Elle est d'autant plus critiquable que, pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes anciennes, l'achèvement des programmes de construction et la fin de l'adossement⁴¹ font qu'ils n'ont plus de nouvelles sections importantes à financer, que les anciennes autoroutes sont elles-mêmes progressivement amorties et que l'automatisation des péages procure des gains de productivité significatifs. Les taux de 70 % ou 85 % excèdent en outre la part des charges récurrentes –personnel, frais de fonctionnement, etc.- plus proches de 30 % des coûts totaux d'une concession, tandis que les remboursements d'emprunts n'ont pas de raison d'être indexés sur les prix à la consommation. »

D'après les informations délivrées par la DGITM, le Conseil d'Etat s'est récemment interrogé sur la légalité de ces clauses d'indexation au regard de l'article L. 112-2 du code monétaire et financier, qui interdit l'indexation automatique des prix de biens ou de services sauf exceptions déterminées par la loi.

La DGITM a, dans une commande à un cabinet de conseil de janvier 2012, indiqué que « lors de l'examen du projet de décret portant approbation du 16^{ème} avenant au cahier des charges du contrat de concession de COFIROUTE, la section des travaux publics du Conseil d'Etat a suivi l'opinion du rapporteur qui considère que l'indexation des tarifs de péage à l'inflation contrevient aux dispositions du code monétaire et financier. Le président de la section a indiqué

⁴¹ L'adossement consistait à financer de nouvelles sections d'autoroutes par les péages prélevés sur les sections déjà en service du même concessionnaire et/ou par un allongement de la durée de son contrat de concession. Le régime de l'adossement a pris fin en 2001 en raison de sa nature considérée comme incompatible avec le principe de la concurrence équitable.

que l'avenant COFIROUTE serait le dernier à être accepté comme tel, et qu'il revenait au Gouvernement de faire la preuve de la régularité de la mesure ».

En dépit des mises en garde exprimées par le Conseil d'État à l'occasion de l'examen du décret validant le contrat de plan de COFIROUTE, le décret portant approbation du 11^{ème} avenant au cahier des charges du contrat de concession de SANEF a été publié en septembre 2012.

Afin de sécuriser juridiquement cette indexation, la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 a intégré les hausses de tarifs de péage dans la liste des exceptions à l'article L. 112-2 du code monétaire et financier.

B - L'absence de cadre juridique pour les contrats de plan

L'absence d'encadrement réglementaire et contractuel des contrats de plan, conjugué à l'absence d'un mandat de négociation donné à l'administration, conduit à ce que tout puisse être négocié, non seulement les opérations d'investissements faisant l'objet d'une compensation tarifaire, mais aussi les hypothèses macroéconomiques et les taux d'actualisation (coût moyen pondéré du capital - CMPC), dans des conditions qui ne sont connues qu'à la DGITM.

Ce contexte place le ministère chargé des transports dans une situation défavorable lorsqu'il s'agit de négocier les contrats de plan et ne permet pas de garantir que les intérêts des usagers soient suffisamment pris en compte.

Les experts chargés par la DGITM d'une mission d'assistance à la négociation des contrats de plan avaient, dans leur rapport de janvier 2010, souligné le manque de transparence du dispositif de fixation des péages et concluaient à la nécessité de préciser les textes régissant les péages autoroutiers, de mieux formaliser les rendez-vous quinquennaux et de créer une fonction de régulation pour les infrastructures routières concédées (cf. annexe 8). Ils préconisaient :

- la mise en place d'un système de pénalités en cas de non-respect des engagements reposant sur un conditionnement des hausses tarifaires ou une mise sous séquestre ;
- la création d'une autorité de régulation indépendante ;
- une publicité des choix des coûts moyens pondérés du capital sous tendant les lois tarifaires afin de respecter la transparence nécessaire vis-à-vis des usagers.

A ce jour, seuls les indicateurs de performance assortis de pénalités ont été mis en place, mais avec une portée très modeste, et loin des ambitions préconisées dans ces rapports.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La quasi-totalité des hausses tarifaires des péages autoroutiers sont issues des contrats de plan. Or, le décret de 1995 n'encadre pas les hausses tarifaires issues des contrats de plan. L'absence de cadre juridique place le ministère chargé des transports dans un rapport de force défavorable lorsqu'il s'agit de négocier les contrats de plan et ne permet pas de garantir que les intérêts des usagers soient suffisamment pris en compte.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

- 8. revoir le décret de 1995 afin de définir un plafond d'évolution des hausses de tarifs, qui s'appliquerait également aux contrats de plan, éventuellement avec un plafond différencié.*
-

Conclusion

La privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes a fait évoluer durablement les relations entre ces sociétés et l'État sans que le cadre juridique du suivi des concessions ni l'organisation de l'État pour assurer ce suivi n'évoluent en conséquence.

En ce qui concerne les sociétés concessionnaires privées « historiques », les conditions actuelles ne permettent pas de garantir que les intérêts des usagers et de l'État sont suffisamment pris en compte.

En ce qui concerne le contrôle des obligations des concessionnaires en matière de préservation du patrimoine en service et de qualité du service rendu aux usagers, la DIT a engagé des chantiers importants, notamment l'insertion d'indicateurs de performance assortis de pénalités dans les contrats de plan, le renforcement de ses équipes pour commencer à prendre en compte la dimension patrimoniale des bâtiments. Elle bénéficie d'une expertise reconnue, renforcée par le réseau scientifique et technique du ministère. Pour autant, les contrôles relatifs à la préservation du patrimoine sont trop peu fréquents, notamment en ce qui concerne les chaussées, les ouvrages en terre et les aménagements « environnementaux » et leur méthodologie insuffisamment formalisée.

L'État se montre insuffisamment exigeant en cas de non-respect des obligations par les concessionnaires, qu'il s'agisse de préserver le patrimoine, de respecter tous les engagements pris dans les contrats de plan ou de transmettre les données physico-financières demandées par le concédant : outre les instruments contractuels dont dispose l'État et qui ne sont pratiquement jamais mis en œuvre (possibilité de mise en demeure et de pénalités), la négociation des contrats de plan n'a pas été subordonnée au respect par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles de « base ».

En ce qui concerne les évolutions tarifaires, il apparaît que le cadre juridique actuel n'est plus à même de protéger les intérêts du concédant et des usagers. Les hausses de tarifs annuelles dont bénéficient les concessionnaires historiques ne sont pas suffisamment régulées.

En effet, en l'absence des contrats de plan, le décret de 1995 fait référence à une hausse minimale des tarifs indexée sur l'inflation. Or, en fixant un plancher et non un plafond, ce texte offre en pratique toute latitude à l'État pour fixer les tarifs. Surtout, ce texte n'encadre pas les hausses de tarifs issues des contrats de plan, qui sont les plus fréquentes, et les plus avantageuses.

L'absence de cadre juridique pour les contrats de plan se conjugue à une organisation insatisfaisante de la négociation : au sein de l'administration, la DGITM négocie seule les contrats de plan, sur la base d'un mandat de

négociation vague voire inexistant et applique (sur la base d'un arrêté interministériel) les hausses tarifaires des contrats de plan avant même que celles-ci ne soient approuvées par décret en Conseil d'État et que les contrats de plan ne soient eux-mêmes signés par l'État. L'équilibre économique des contrats de plan (contre-expertise des coûts proposés par les concessionnaires, hypothèses macroéconomiques retenues, taux de rentabilité négocié des investissements) n'est connu qu'à la DGITM. Quant à l'équilibre financier *ex post*, il n'est pas suivi.

Le cadre juridique relatif aux péages autoroutiers et l'organisation des négociations des contrats de plan doivent donc être revus en profondeur.

Au-delà, l'opportunité de conclure à l'avenir des contrats de plan, alors que le réseau est mature, nécessiterait d'être réévaluée. En effet, ces contrats avaient un sens lorsqu'il s'agissait de financer de lourdes opérations comme des élargissements ou des sections nouvelles. Ces opérations étant devenues beaucoup moins nombreuses, il est désormais indispensable de n'inclure dans le champ des contrats de plan que les investissements ayant fait l'objet d'une analyse détaillée de leur utilité au regard de leur surcoût pour l'utilisateur.

En effet, un demi-siècle après les choix qui avaient présidé à la construction du réseau d'autoroutes appelée par le développement du pays, le réseau est à présent constitué pour l'essentiel. Une allocation judicieuse des ressources devrait conduire à freiner l'investissement dans ce secteur, dont les sociétés concessionnaires cherchent au contraire à amplifier le besoin.

Le moment semble donc venu de réfléchir à la place que le dispositif alors mis en place prend dans les choix d'évolution à venir.

L'outil autoroutier trouve sa finalité dans l'optimisation des flux de transport qui animent le pays, en concurrence avec d'autres modes de transport, et les sociétés qui concourent à le mettre en œuvre n'ont pas d'autre vocation que de servir cette finalité.

La politique tarifaire qui régit leurs relations avec l'État concédant doit donc être pensée en ce sens, à présent qu'il s'agit moins d'étoffer un réseau désormais proche de sa pleine suffisance, que d'allouer les ressources aux emplois les plus pertinents.

Cela peut appeler des révisions progressives dans le partage des bénéfices résultant de ces concessions, entre l'intérêt général et les intérêts légitimes des sociétés concessionnaires.

Annexes

Annexe n° 1 : Lettre du président de la commission des finances de l'assemblée nationale du 13 décembre 2012

Annexe n° 2 : Lettre du Premier président de la Cour des comptes du 14 janvier 2013

Annexe n° 3 : Lettre du Premier président de la Cour des comptes du 21 février 2013

Annexe n° 4 : Liste des personnes rencontrées

Annexe n° 5 : Réseau et recettes de péages des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Annexe n° 6 : Résultat d'exploitation et résultat net des sociétés concessionnaires privées « historiques » (comptes sociaux)

Annexe n° 7 : Les contrats de plan 2009-2013 d'APRR et 2010-2014 de COFIROUTE

Annexe n° 8 : Conclusions du rapport relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds (janvier 2010)

Annexe n° 1 : lettre du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale en date du 13 décembre 2012

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 111

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 13 décembre 2012

KCC A1211512 KJF
31/12/2012

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que les dates auxquelles il serait souhaitable que les communications de la Cour lui soient transmises afin de lui permettre d'en tenir compte dans les meilleures conditions :

- les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence (fin juin 2013) ;
- l'évolution des missions et de l'organisation des consulats (fin juin 2013) ;
- l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche (fin juillet 2013) ;
- l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions (fin octobre 2013) ;
- le recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs (fin mai 2014).

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS


Gilles CARREZ

**Annexe n° 2 : lettre du Premier président au président de la
commission des finances de l'Assemblée nationale en date du
14 janvier 2013**

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le : 14 JAN. 2013

1300131

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 13 décembre 2012, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les enquêtes que vous avez demandées aux dates souhaitées.

Pour les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence, le rapport préparé par la première chambre de la Cour, dont le président est M. Raoul Briet, vous serait remis pour le 30 juin 2013. Il en serait de même pour l'enquête sur l'évolution des missions et l'organisation des consulats qui sera réalisée par la quatrième chambre de la Cour présidée par M. Jean-Pierre Bayle.

L'enquête sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche, préparée par la troisième chambre de la Cour, présidée par M. Patrick Lefas, vous parviendrait pour le 31 juillet 2013.

Le rapport sur l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions, préparé par la septième chambre de la Cour, présidée par M. Christian Descheemaeker, serait rendu pour le 31 octobre 2013.

.../...

Monsieur Gilles CARREZ
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Enfin, je peux vous indiquer que l'enquête sur le recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs, préparée par la cinquième chambre de la Cour, présidée par Mme Anne Froment-Meurice, vous serait fournie pour le 31 mai 2014.

La cinquième chambre de la Cour préparera également le rapport sur la mise en œuvre des missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), que vous avez demandé par courrier en date du 20 novembre 2012, conjointement avec la présidente de la commission des affaires sociales et les deux co-présidents de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport vous parviendrait pour le 1^{er} octobre 2013.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces travaux.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

**Annexe n° 3 : lettre du Premier président au président de la
commission des finances de l'Assemblée nationale en date du
21 février 2013**

Le Premier Président
de la
Cour des Comptes
1300884

Paris, le **21 FEV. 2013**

Monsieur le Président,

A la suite de notre échange de courriers relatifs à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 dans lequel je vous indiquais, le 14 janvier dernier, que le rapport sur l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions serait préparé par la septième chambre de la Cour et rendu pour le 31 octobre 2013, une réunion de travail s'est tenue le 13 février à l'Assemblée nationale.

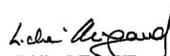
Ont participé à cette réunion les deux rapporteurs spéciaux de la commission des finances pour la mission *Écologie, développement et aménagement durables* respectivement chargés des domaines « transports routiers, fluviaux et maritimes » et « infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » - MM. Alain Rodet et Olivier Faure - et les magistrats de la septième chambre chargés de ce rapport.

La présidente de la septième chambre, Mme Evelyne Ratte, qui était accompagnée de M. François-Roger Cazala, président de section, de Mme Stéphanie Bigas, conseiller référendaire, et de Mme Claire Aldigé, rapporteur, m'a rendu compte des conclusions de cet échange.

Les magistrats de la Cour ont présenté aux rapporteurs spéciaux le périmètre, les problématiques et la méthode des travaux que la septième chambre a engagés depuis l'automne dernier sur ce sujet. Il est apparu que l'approche retenue par la Cour correspondait aux souhaits des rapporteurs de la commission des finances : périmètre d'enquête défini par les six sociétés historiques concessionnaires d'autoroute, analyse de l'évolution des péages sur dix ans, contrôle par l'Etat du respect des obligations contractées par les concessionnaires en contrepartie de hausses tarifaires à partir d'une analyse rigoureuse des contrats de plan quinquennaux.

Compte tenu de ces éléments particuliers, et sous réserve que la suite des travaux et des procédures de contradiction se déroule selon le calendrier prévu, je suis en mesure de vous indiquer que le rapport d'enquête que vous avez demandé pourrait vous être rendu pour le 14 juillet 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAND

Monsieur Gilles CARREZ,
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Annexe n° 4 : liste des personnes rencontrées

Nom	Fonction	Structure
Daniel BURSAUX	DGITM	MEDE/DGITM
Christophe SAINTILLAN	Directeur des infrastructures de transport	MEDE/DGITM/DIT
Yves SCHENFEIGEL	Sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé	DGITM/DIT/GRA
Jean ZULBERTI	Adjoint au sous-directeur, responsable du pôle de Lyon	DGITMDIT/GRA
Jean SCHAWANDER	Adjoint du responsable du pôle de Lyon	DGITM/DIT/GRA
Annick BAILLE	Adjointe au sous-directeur	DGITM/DIT/GRA
Paul BEAUVALLET	Chef du bureau	DGITM/DIT/GRA1
Sophie DUPAS	Chef de la division Construction et Patrimoine	DGITM/DIT/GRA3
Elizabeth WATTEBLED	Chef de la division Usagers et Exploitation	DGITM/DIT/GRA4
François BORDRY	Président du comité	Comité des usagers du réseau routier national
Daniel DECHAUX	40 Millions d'automobilistes	Comité des usagers du réseau routier national
Laurent HECQUET	Ancien délégué général de 40 millions d'automobilistes	Comité des usagers du réseau routier national
Pascal MOULET	Sous-directeur du budget, du contrôle de gestion et des services	DGITM
Antoine SEILLAN	Chef du bureau des transports	DB
Pierre-Yves RICHARD	Président	Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art
Pierre MURET-LABARTHE	Ancien Président	Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art

Annexe n° 5 : réseau et recettes de péages des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Groupe	Société	Réseau au 01/01/2012 (en km)	Recettes péages 2011 (en M€)	Fin de la concession
VINCI	ASF	2734	2 455,40	2033
	COFIROUTE	1101	1 180,20	2031
	ESCOTA	460	647,70	2027
	Total VINCI	4295	4 283,30	
APRR	APRR	1854	1 479,10	2032
	AREA	391	482,70	2032
	Total APRR	2245	1 961,80	
SANEF	SANEF	1399	1 043,08	2029
	SAPN	372	339,53	2028
	Total SANEF	1771	1 382,61	
Total sociétés historiques privées		8311	7627,71	
	ATMB	131,8	161,74	2050
	SFTRF	74,4	102,56	2050
Total sociétés publiques		206,2	264,3	
65 % EIFFAGE, 35 % SANEF	ALIENOR	150	NC	2061
	ALIS	125	52,74	2067
VINCI	ARCOUR	100	36,85	2070
	ALICORNE	45	11,13	2063
Capital détenu à 49,9 % par AREA	ADELAC	19	32,52	2063
	CEVM	3	NC	2079
	ATLANDES (A63)	104	Péage en 2013	2051
	ALBEA (A 150)	17,8	Mise en service en 2015	2066
Total nouveaux concessionnaires		563,8	133,24	
Autres	Chambre de commerce et d'industrie du Havre (CCH)	NC	NC	2027
Total sociétés concessionnaires		9081	8 025,25	

Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

Annexe n° 6 : résultat d'exploitation et résultat net des sociétés concessionnaires « historiques » (comptes sociaux)

Résultat d'exploitation (en M€)

Société	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. 09/10	Evol. 10/11	TCAM 2006-2011
APRR	535,5	629,9	613,8	681,5	711,8	731,9	4,4%	2,8%	6,4%
AREA	213,3	234,4	230,7	255,9	250,7	268,6	-2,0%	7,1%	4,7%
SANEF	423,2	481,4	479,0	479,0	513,6	397,5	7,2%	-22,6%	-1,2%
SAPN	96,2	116,5	127,7	135,1	144,3	127,0	6,8%	-12,0%	5,7%
ASF	918,8	1 003,2	1 057,3	1 147,4	1 239,6	1 292,0	8,0%	4,2%	7,1%
ESCOT A	243,4	261,4	276,5	303,1	324,5	336,2	7,1%	3,6%	6,7%
Cofiroute	516,3	565,7	416,5	586,9	584,2	597,7	-0,5%	2,3%	3,0%
Total	2 946,7	3 292,5	3 201,5	3 588,9	3 768,7	3 750,9	5,0%	- 0,5%	4,9%

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

Résultat net (en M€)

Société	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. 09/10	Evol. 10/11	TCAM 2006-2011
APRR	435,8	333,4	237,0	362,8	441,3	321,2	21,6%	-27,2%	-5,9%
AREA	97,7	108,3	98,6	133,4	129,2	126,7	-3,1%	-1,9%	5,3%
SANEF	197,0	217,3	228,0	255,2	280,0	197,8	9,7%	-29,4%	0,1%
SAPN	12,2	21,2	30,6	27,9	37,6	29,7	34,8%	-21,0%	19,5%
ASF	374,5	452,2	341,6	610,5	718,2	914,0	17,6%	27,3%	19,5%
ESCOTA	106,9	124,5	124,5	162,0	179,9	184,8	11,0%	2,7%	11,6%
Cofiroute	300,7	347,8	231,5	315,0	315,5	290,4	0,2%	-8,0%	-0,7%
Total	1 524,8	1 604,7	1 291,8	1 866,8	2 101,7	2 064,6	12,6%	- 1,8%	6,2%

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

Annexe n° 7 : deux exemples : les contrats de plan d'APRR et COFIROUTE

LE CONTRAT DE PLAN 2009-2013 D'APRR

1 - Un calendrier bousculé par le Paquet vert

a) Les premiers échanges

AREA étant une filiale à 99,82 % du groupe APRR, les contrats de plan 2009-2013 d'APRR et AREA ont fait l'objet d'une négociation commune, qui s'est déroulée pendant près de deux ans.

Les précédents contrats de plan d'APRR et AREA expirant fin 2008, les premiers échanges entre le ministère et APRR relatifs à la préparation du contrat de plan ont commencé début 2008.

Le 4 août 2008, le ministère a adressé une lettre de cadrage au directeur général délégué du groupe APRR récapitulant les principaux investissements arbitrés. Cette liste initiale d'investissements comprenait, outre des sections nouvelles et des élargissements, l'extension de l'assiette de la concession à des sections isolées du réseau routier national ainsi que la réalisation d'audits environnementaux, destinés à identifier les actions nécessaires pour une mise aux normes environnementales du réseau (« Plan Spécial Développement Durable »).

Le ministère demandait également communication pour la mi-septembre d'un ensemble d'information sur les opérations de constructions nouvelles, les ICAS, les aspects environnementaux ainsi que, sur le plan financier :

- des propositions d'hypothèses nécessaires à l'élaboration du modèle financier servant de base à la compensation tarifaire, notamment les hypothèses de trafic, d'inflation, d'actualisation ;
- une analyse financière des éventuels reports au titre des opérations compensées dans le cadre du contrat d'entreprise précédent conformément à l'article 7-4 du contrat de concession.

Il était précisé que les simulations financières d'APRR devaient être « établies sur la base d'une hypothèse de loi tarifaire dont la résultante devra être proche de l'inflation. »

Ces éléments ont été fournis par APRR le 13 octobre 2008. Au vu du programme d'investissements proposés et des hypothèses économiques prises en compte, APRR proposait une hausse tarifaire pour la période 2009-2013, hors Plan Spécial Développement Durable, égale à $0,85 \times i + 0,58 \%$.

Hypothèses économiques et financières proposées par APRR en octobre 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 à 2032
Inflation	3 %	2 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %
Coûts des travaux*	Inflation + 3%						
Croissance du trafic	- 1 %	- 1,5 %	- 0,75 %	0 %	0,5 %	1 %	1 %
Taux d'actualisation (CMPC)	8,7 %						
Indexation du coût d'exploitation (hors personnel)	1,5×croissance de l'inflation + 0,5×croissance du trafic						
Indexation du coût du personnel	3,6 %						

* Ce coût est obtenu par pondération de deux indices de travaux : 75% TP01 + 25% TP09

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

b) Une quasi-interruption des négociations du contrat de plan du fait du Paquet vert autoroutier

La fin de l'année 2008 a été marquée par le lancement du « Paquet vert autoroutier ». Au cours du premier semestre 2009, le groupe APRR-AREA a participé au premier cycle de négociations relatives au Paquet vert. Corrélativement, les négociations relatives au contrat de plan ont marqué le pas.

Cependant, après que le cabinet du Premier ministre a mis fin au premier cycle de négociations relatives au « Paquet vert » (réunion interministérielle du 23 juin 2009), les sociétés APRR et AREA ont décidé de ne pas participer au deuxième cycle de négociations, lancé en septembre 2009.

Les négociations sur le Paquet vert ayant échoué, celles relatives au contrat de plan se sont alors accélérées à partir de septembre 2009. La négociation a d'abord porté sur la nature et le montant des investissements compensés, sur lesquels un accord a été trouvé en octobre 2010. En revanche, les négociations ont été plus difficiles s'agissant de la hausse des tarifs à accorder en contrepartie.

c) La négociation sur la nature et les montants des investissements complémentaires (ICAS) à intégrer au contrat de plan 2009-2013

Par rapport aux investissements arbitrés en août 2008, il ne restait plus, en mai 2009, que les projets de sections nouvelles (A6-A89 et A6-A46) et d'élargissements (A46 Anse-Genay et A71 Riom/AA75).

Le projet A6-A89 (estimé à 137 M€ par APRR) n'a pas été intégré dans le contrat de plan en raison de divergences sur son tracé.

Les éléments recueillis par la Cour n'ont pas permis de documenter précisément la façon dont les propositions de coûts formulées par APRR avaient été expertisées par les services. Il a été difficile de reconstituer les propositions d'APRR pour les deux opérations d'élargissement et aucune information n'a été donnée concernant la liaison nouvelle entre l'A6 et l'A46.

S'agissant de cette liaison nouvelle, l'avant-projet sommaire approuvé par décision ministérielle du 20 avril 2007 estimait son coût à 66 M€ HT valeur 2009 tandis que le montant retenu dans le contrat de plan est de 76 M€ HT valeur janvier 2009.

Il semblerait finalement que le montant des ICAS compensé dans le contrat de plan (190 M€) soit intermédiaire entre les propositions d'APRR (196 M€) et celles de la DIT (186 M€).

Les coûts d'exploitation de ces investissements, également compensés dans le cadre du contrat de plan, ont été fixés à 2,3 M€ HT valeur 2009 par an (1,4 M€ pour la liaison A6-A46, 0,4 M€ pour l'élargissement de l'A46 et 0,5 M€ pour l'A71), soit l'estimation d'APRR en octobre 2009. Ces charges comprennent des charges de personnel, des charges d'entretien courant et d'autres charges (taxes locales, frais généraux). Les coûts de renouvellement de ces investissements, également compensés, ont été fixés à 19,5 M€ HT dans le contrat de plan sur la durée de concession.

Les éléments transmis à la Cour ne permettent pas de savoir si les coûts d'exploitation et les coûts de renouvellement ont été expertisés par les services de l'État.

d) La négociation sur la nature et les montants des investissements d'exploitation (IAES) à intégrer au contrat de plan 2009-2013

En mai 2009, alors que les négociations sur le Paquet vert étaient toujours en cours, il était envisagé un volume d'investissements de 254,4 M€, dont 77 M€ dans le cadre du contrat de plan et 177 M€ dans le cadre du plan de relance.

En septembre 2009, après que le groupe APRR a renoncé au Paquet vert, certains investissements prévus dans le cadre du Paquet vert ont été « recyclés » dans le contrat de plan : l'intégralité du coût relatif au télépéage sans arrêt⁴² (40 M€ dans le contrat de plan), au traitement des nuisances sonores (14 M€) et

⁴² En mai, il était prévu de financer la moitié de cet investissement par le contrat de plan et l'autre moitié par le paquet vert.

à la protection des eaux (37,2 M€). L'inclusion de certaines opérations dans le champ des investissements compensables est contestable :

- certains investissements relatifs à la sécurité des usagers relèvent a priori des obligations normales du concessionnaire prévues dans le cahier des charges. C'est le cas de l'optimisation des interventions (mise en place de terminaux de géolocalisation à bord des véhicules d'entretien, de sécurité et de service et d'un logiciel permettant d'exploiter ces données⁴³ - 1 M€ HT) ; de l'aménagement de deux zones sur l'autoroute A6 pour réguler la vitesse avec l'ajout de stations de comptage, la rénovation de panneaux à message variable, l'ajout de caméras de surveillance, le prolongement des glissières de sécurité – 10,8 M€ HT) ; ou encore de la mise en œuvre d'un système de régulation de vitesse dans la zone de tunnels de l'A40 avec l'ajout de 4 panneaux dynamiques de régulation de vitesse et d'un biseau de rattachement automatique sur la voie réservée aux véhicules lents (0,5 M€ HT) ;
- il en est de même de certains investissements relatifs à l'information des usagers : mise en place de panneaux d'information sur accès ou de panneaux à message variable sur 25 diffuseurs afin d'informer les usagers sur les conditions de trafic (2,5 M€ HT) ; installation de stations de comptage complémentaires et amélioration du logiciel de calcul des temps de parcours afin d'apporter aux usagers une information sur les temps de parcours (3 M€ HT).
- le télépéage sans arrêt aurait probablement été développé même sans compensation, par ailleurs l'État n'est pas en mesure de vérifier que les coûts ne vont pas être compensés deux fois (par les hausses de tarifs et par les abonnements au télépéage).

⁴³ D'après le contrat de plan, l'objectif est « d'améliorer la rapidité d'intervention sur événements ; l'efficacité des actions préventives et curatives de viabilité hivernale ; la surveillance du tracé.

Négociations relatives aux investissements d'exploitation sur autoroutes en service (IAES) en M€ HT valeur janvier 2009

	Proposition APRR 18/05/09	Proposition APRR 15/09/09	Proposition DIT 7/10/09	Coût contrat de plan
Sécurisation tunnels A40 : éclairage Chamoise	5,2	5,2	3,6	3,9
Télépéage sans arrêt	42,9	42,9	Moins de 42,9 30 si compensation à 70%	40,8
Modernisation sécurité et trafic (A6 nord)	6,5	6,5	5,3	6,2
Modernisation sécurité et trafic (A6 sud)	6,8	4,9	4,6 ou 3	4,6
Gestion des contresens	1,3	1,3	abandonné	abandonné
Régulation de vitesse sur A40	0,5	0,5	0,5	0,5
Panneaux d'information sur accès	2,5	2,5	Moins de 2,5	2,5
Optimisation des interventions	1,0	1,0	1,0	1,0
Temps de parcours	3,0	3,0	3,0	3,0
Stations de pesage dynamique	0,5	0,5	0,5	0,5
Amélioration offre de stationnement poids-lourds	20,0	20,0	20,0	20,0
Traitement bruit	13,2	14,0	14,0	14,0
Protection des eaux	37,0	38,8	Moins de 38,8	37,2
Biodiversité – inventaire-Travaux	9,3	1,0	1	1,0
TOTAL IEAS COMPENSES DANS LE CONTRAT DE PLAN	149,7	142,1		135,2
IAES non retenus	104,7			
Dont : modernisation et sécurité A36	5,4	-		
Dont : Aire de Venoy	5,0	-		
Dont : Aire de Beaune	2,0	-		
Dont : Requalification environnementale des aires	39,0	-		
Dont : Requalification environnementale A6 sud	53,3	-		
TOTAL IAES ENVISAGES EN DEBUT DE NEGOCIATION	254,4	-		135,2

NB : les opérations en grisé sont celles dont le financement devait à l'origine provenir principalement du Paquet vert.

Source : Cour sur données de la sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

Les propositions de coûts d'APRR ont évolué à la marge entre mai et septembre 2009 avec notamment la diminution du coût de la modernisation sécurité de l'A6 sud du fait de la partie « régulation de la vitesse ».

Ces propositions ont été analysées par les services fin septembre. Toutefois, le détail de l'analyse des coûts n'a pas été communiqué à la Cour. Les données de nature générale transmises à la Cour ne permettent pas de comprendre les estimations de coûts de certains de ces investissements (décomposition du coût et coût unitaire), comme ceux relatifs à l'optimisation des interventions, au temps de parcours, aux stations de pesage, à la régulation

de vitesse sur l'A40, au stationnement poids-lourds, aux protection phoniques. Ces coûts ont été acceptés alors même que les services avaient noté que leur estimation était « confortables » et que « les places poids-lourds étaient très chères ».

Les services ont demandé à APRR de diminuer le montant de certaines opérations, le cas échéant en diminuant la proportion de l'investissement compensé :

- l'éclairage du tunnel de la Chamoise (installation de lampes LED), au motif que ne devaient être compensés que le différentiel de coût entre l'installation du nouvel éclairage et un renouvellement de base. Cette demande a abouti ;
- l'aménagement de sécurité de l'A6 Nord. Cette demande n'a pas abouti ;
- s'agissant du télépéage sans arrêt, les services ont envisagé de ne compenser que 70 % de son coût et de constituer, compte tenu de la difficulté de chiffrer ce programme, une provision qui serait dépensée en enregistrant les montants des opérations au fur et à mesure du déploiement. Cette demande n'a pas eu de suite : le coût du télépéage compensé n'a été réduit qu'à la marge tandis que le contrat de plan finalisé ne fait plus référence à la provision ;
- s'agissant de la protection des eaux, les services semblent avoir eu gain de cause.

En définitive, la révision des coûts des IEAS a été d'ampleur limitée puisqu'elle s'est élevée à 7 M€ HT sur un total proposé par APRR de 142 M€ et à périmètre constant, compte tenu de l'abandon d'une opération de prévention des contresens, à 5 M€ HT, soit 3 % des propositions initiales d'APRR.

Quant aux surcoûts d'exploitation induits par les IEAS et compensés par la loi tarifaire, ils ont été fixés à 32 M€ HT, soit le montant proposé par APRR. Les éléments transmis à la Cour ne permettent pas de savoir si ces chiffrages ont été expertisés par les services de l'État.

e) La prise en compte des dépenses au titre de surcoûts d'investissement du contrat de plan précédent et de la mise en œuvre de l'article 7-4

Le volume des investissements compensés dans le cadre des contrats de plan est égal à la somme des investissements inscrits dans le contrat de plan (ICAS + IEAS) majorée des surcoûts d'investissements réalisés dans le cadre du contrat de plan précédent et diminuée des sommes dues par la société concessionnaire au titre de l'application de l'article 7-5 (ou 7-4) du cahier des charges.

Le montant des dépenses à compenser au titre de surcoûts d'investissements liés au contrat de plan antérieur (appelés « vintage » dans les documents de modélisation) a été fixé à 39 M€ HT valeur juin 2009, ce qui, d'après la DGITM, constituait une « *large ouverture* », puis à 40,6 M€ HT valeur juin 2009 dans la version finale du contrat de plan. Les données transmises ne permettent pas de comprendre comment ces chiffres ont été obtenus.

Deux opérations étaient soumises à l'article 7-4 dans le cadre du contrat d'entreprise 2004-2008 : l'A719 et l'A31. Le montant des dépenses à déduire au titre de la mise en œuvre de l'article 7-4 a été fixé à 3,9 M€ dans le contrat de plan 2009-2013. Un document transmis par APRR le 22 octobre 2009 estimait que l'impact de l'article 7-4 était négatif à hauteur de - 1,3 M€, ce qui signifie qu'il y aurait une perte de valeur due au décalage des investissements relatifs à ces deux opérations (3,9 M€ pour l'A719 et - 5,2 M€ pour l'A31). Dans les modèles financiers réalisés par GRA fin octobre, sur la base des hypothèses d'APRR et des hypothèses de la DIT (cf. tableau ci-dessous), l'impact de l'application de l'article 7-4 a été supposé nul. Le chiffrage retenu dans le contrat de plan correspond aux hypothèses des services de l'État, mais les documents transmis ne permettent pas de comprendre comment ce chiffrage a été réalisé.

**Montants d'investissements et de charges compensés sur le contrat de plan
2009-2013 (en M€ HT valeur 30 juin 2009)**

Nature de l'investissement ou de la charge compensée	Modèle APRR	Modèle DIT	Montant contrat de plan
VAN des ICAS	145,1	140,6	142,4
VAN des IEAS	123,7	114,4	117,1
Surcoûts liés au contrat de plan antérieur	40,6	39	40,6
Application de l'article 7-4 du précédent contrat	0	0	- 3,9
Effet « report » de la hausse 2009 du 1er février au 1er avril	4	2,7	2,7
Total à compenser	313,4	296,7	298,8

Source : sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé, bilan financier du contrat de plan 2009-2013

f) Des hypothèses macro-économiques favorables à APRR

L'équilibre du modèle financier hausse tarifaire/travaux dépend fondamentalement des hypothèses macroéconomiques, qui lui sont intégrées.

Les hypothèses macroéconomiques intégrées dans le modèle financier du contrat de plan sont, à l'exception de celle relative à l'évolution de l'inflation, globalement favorables à APRR, notamment celles relatives au trafic et à l'évolution des charges de personnel. Seules sont présentées ci-après les hypothèses d'inflation, de coût des travaux publics, de trafic et d'évolution des charges. Le détail de ces hypothèses figure à la fin de cette annexe.

La variation des prix prise en compte pour 2009 est l'inflation effectivement observée pendant la période allant du 1er octobre 2008 au 1er octobre 2009, soit - 0,22 %. Pour les années allant de 2010 à la fin de la concession, les hypothèses d'inflation sont les mêmes que celles retenues par la DIT dans le cadre des négociations sur le Paquet vert : 1 % en 2010, 1,7 % en 2011 et 1,8 % ensuite. Ces hypothèses ne sont pas très différentes de celles du programme de stabilité de la France pour 2010-2013, transmis à la commission en janvier 2010 (1,3 % en 2010, 1,6 % en 2011 puis 1,75 % en 2012 et 2013). À noter qu'en septembre 2009, APRR avait fait des hypothèses d'inflation sensiblement plus faibles à long terme (1,6 % entre 2012 et 2032). On notera toutefois qu'en 2010 et 2011, l'inflation réalisée a été supérieure aux hypothèses intégrées dans le modèle financier. Si l'effet de l'inflation est faible dans le modèle, il n'en demeure pas moins que le choix d'hypothèses inférieures à la réalité constatée tend à majorer, ex post, les recettes de péages effectivement perçues par la société.

L'indexation du coût des travaux retenue dans le contrat de plan reprend les estimations faites par APRR à l'automne 2009, à l'exception de l'année 2011. Ces hypothèses inférieures à celles faites initialement par APRR à l'automne 2008 (inflation + 3 %, soit 4,6 % pour une prévision d'inflation à 1,6 %) et à celles retenues par la DGITM à la fin du premier cycle de négociation du Paquet vert (+ 4,8 % à compter de 2012). Les hypothèses d'indexation du coût des travaux se sont révélées inférieures à la réalité entre 2009 et 2011, mais cet écart semble se combler en 2012 (+ 4,25 % entre mai 2011 et 2012, alors que l'hypothèse était de + 4,5 % en 2012).

Les hypothèses relatives aux charges de personnel et à l'évolution du trafic sont plus discutables.

S'agissant des charges de personnel, leur évolution est estimée à + 3,6 % par an pendant la durée de la concession, taux qui avait été proposé par APRR dès 2008 et qui n'avait pas été retenu par la DGITM dans le cadre des négociations relatives au Paquet vert. Celle-ci avait préféré retenir un taux uniforme de 2,55 % pour toutes les sociétés concessionnaires d'autoroutes,

obtenu en faisant la moyenne des taux proposés par les concessionnaires. APRR et AREA, qui négociaient à la fois le Paquet vert et le contrat de plan, étaient les deux sociétés proposant les taux d'évolution de charge de personnel les plus importants (3,6 % contre 2,8 % pour ESCOTA, inflation + 1,8 % pour ASF et inflation + 1,4 % pour SANEF et SAPN). Le taux de + 3,6 % repose notamment sur l'hypothèse d'un emploi constant, alors que les effectifs du groupe APRR sont en diminution (3 870 salariés en CDI en 2011 contre 4008 en 2009, baisse de 45 % des intérimaires en 5 ans) du fait notamment du développement du télépéage⁴⁴. De fait, les charges de personnel constatées sont globalement en diminution depuis 2009, diminution particulièrement marquée au cours du premier semestre 2012 (- 5,6 % par rapport à juin 2011).

S'agissant des prévisions de trafic, elles ont été corrigées par rapport à ce qui avait été pris en compte à l'issue du deuxième cycle de négociations du « Paquet vert » (automne 2009) dans un sens favorable à APRR en ce qui concerne les poids-lourds et sans prendre en compte toute l'information disponible en novembre 2009. Or, ces hypothèses étaient déjà très pessimistes⁴⁵.

S'agissant des prévisions de trafic retenues dans le contrat de plan APRR, on note que :

- pour les poids-lourds, les prévisions de trafic de long terme sont inférieures à celles proposées par APRR :
- l'évolution du trafic poids lourds est estimée à – 16 % pour 2009, ce qui correspond aux hypothèses d'APRR de juin 2009, hypothèse écartée par la DIT à la fin de la négociation du Paquet vert, puisqu'elle avait retenu un taux identique pour toutes les sociétés concessionnaires de – 15 %. Or, finalement, le trafic poids lourds sur le réseau d'APRR a connu une baisse limitée à – 13 % en 2009 ;
- pour 2011, l'hypothèse retenue dans le contrat de plan est identique à celle du Paquet vert, soit une baisse de – 2 %. Cette hypothèse s'est révélée très pessimiste puisqu'en 2011, le trafic poids lourds a progressé de 6 % sur le réseau d'APRR ;

⁴⁴ Rapport d'activité 2011 : « La finalisation du programme d'automatisation des gares de péage — 132 gares sur 150 sont désormais partiellement ou totalement télé exploitées — a soutenu la montée en puissance des transactions réalisées sur un mode automatique. En 2011, elles ont représenté 84,8 % des transactions contre 77,5 % en 2010. Dans ce domaine, le télépéage a confirmé son succès croissant auprès des clients. 47 % des transactions ont été réalisées via les formules d'abonnement. » La diminution des effectifs en péage perception est du même ordre : - 42 % sur 5 ans alors que les effectifs de la filière viabilité / sécurité ou maintenance / atelier sont stables sur la même période.

⁴⁵ Cf. communication relative à la mise en œuvre du plan de relance, adressée par la Cour au Parlement en juillet 2010.

- pour 2011 à 2032, le contrat de plan a retenu une hausse de trafic limitée à 1 %, taux inférieur au taux d'évolution anticipé par APRR dans le cadre de la finalisation des discussions relatives au contrat de plan. En effet, dans le document transmis au ministère en septembre 2009 récapitulant les principales hypothèses économiques et financières retenues par APRR, la croissance du trafic poids lourds est estimée à + 2 % sur la période 2011-2032, et non + 1 %. On peut aussi noter que dans le cadre de la négociation du Paquet vert, la DIT avait retenu une hausse de 3 % en 2012 et 2 % entre 2013 et 2015. Enfin, ce taux de 1 % ne prend pas en compte l'effet report de trafic qui résultera de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds au motif que cet effet report devrait être récupéré par des mesures fiscales.
- à l'inverse, pour les véhicules légers (VL), les hypothèses de trafic ont été corrigées à la hausse pour 2009, 2010, 2012 et 2013 afin de prendre en compte la reprise du trafic observée au second semestre 2009 :
 - le contrat de plan a retenu une évolution du trafic VL de + 1,5 % en 2009 contre – 2 % dans le Paquet vert, 0 % en 2010 contre – 2 % dans le Paquet vert, + 0,5 % en 2012 et 2013 contre 0% dans le Paquet vert ;
 - ces ajustements n'ont pourtant pas été à la hauteur des tendances observées en novembre 2009, date à laquelle les données relatives à l'inflation ont été actualisées. De fait, en dépit de ces ajustements, la réalisation a été nettement supérieure entre 2009 et 2012 (+2,9 % en 2009, + 1,8 % en 2010, +1 % en 2011) ;
 - pour 2012 et 2013, le contrat de plan a retenu des hypothèses de trafic inférieures à celles proposées par APRR en septembre : + 0,5 % au lieu de 1 %.

Les hypothèses de trafic retenues, dont l'impact est majeur dans l'équilibre du modèle, ont ainsi été fixées à un niveau très bas, plus bas encore que ce qui avait été négocié dans le cadre du Paquet vert. L'État a retenu les propositions d'APRR pour les véhicules légers et a retenu des hypothèses de trafic, pour les poids-lourds, inférieures à ce que proposait APRR pour les années 2011-2016.

Il s'ensuit que les recettes de péage perçues sont très supérieures à ce qui avait été anticipé dans le cadre du modèle. On notera qu'en 2012, année pour laquelle l'évolution du trafic constaté au cours du premier semestre est inférieure aux prévisions, le chiffre d'affaires péages continue de croître (+ 0,5 % par rapport au premier semestre 2011) :

Chiffre d'affaires péages anticipés et réellement perçus (en M€ HT courants)

	2009	2010	2011	2012
CA péages inscrit dans le contrat de plan	1 322,64	1 326,85	1 350,60	1 387,56
CA péages réalisé	1 360,60	1 422,20	1 479,10	950,9 (1 ^{er} sem) (945,8 au 1 ^{er} sem 2011)
Différence	37,96	95,35	128,50	+ 0.5% + 4.2

Source : sous-direction du réseau autoroutier concédé, comptes sociaux

g) Un taux d'actualisation, et donc un taux de rentabilité attendu, très supérieur aux propositions des services

Du fait du retard pris dans les négociations, il a été accordé que l'année 2009 serait rattrapée, à due concurrence des dépenses réalisées, sur le cycle de loi tarifaire 2010-2013. Ce rattrapage permettait, ex post, de neutraliser la faible hausse des tarifs de 2009, limitée à 70 % de l'inflation en l'absence de contrat de plan.

Par ailleurs, il a été admis que serait déduit de la future loi tarifaire un pourcentage fixé à 0,51 % du terme fixe correspondant à l'indu de foisonnement restant à appliquer. Toutefois, les négociations ont échoué en novembre 2009 sur le niveau de la loi tarifaire permettant de compenser les investissements prévus au contrat de plan.

En novembre, alors qu'APRR demandait une loi tarifaire de 85 %i + 0,73 % brute (moins 0,51 % de récupération de l'indu de foisonnement), GRA estimait cette loi tarifaire à 85 %i + 0,56 brute. L'écart entre les deux positions se valorisait à environ 70 M€ en VAN en retenant un taux d'actualisation de 6,7 %. Cet écart s'expliquait par les hypothèses de taux d'actualisation retenues (35 M€) et par des éléments de modélisation (35 M€)

S'agissant du taux d'actualisation, qui par construction est égal au taux de rentabilité du contrat de plan, APRR exigeait un taux de 8,6 % alors que les services l'estimaient à 6,7 %.

L'estimation à 6,7 % était justifiée à plusieurs titres :

- le CMPC a été estimé à 6,07⁴⁶ puis à 6,1 % ± 0,7 %⁴⁷ par les experts mandatés par la DIT pour lui fournir des hypothèses économiques et financières dans le cadre de la négociation du contrat de plan;
- le taux de 6,7 % correspond au taux de référence du secteur retenu lors des négociations (post privatisation) des contrats de plan ASF et ESCOTA en 2007 et lors de la négociation du 12ème avenant de COFIROUTE ;
- dans la note d'information visée par l'Autorité des marchés financiers en septembre 2010 dans le cadre de l'offre publique de retrait suivie d'un retrait obligatoire faite par Eiffarie aux actionnaires d'APRR, l'estimation du CMPC fixe pour le groupe APRR est estimé à 6,8 % par Société Générale Corporate & Investment Banking⁴⁸ et à 6,59 % par l'expert indépendant missionné par APRR. Il est précisé dans ce document que « le plan d'affaires inclut les effets du contrat de plan négocié avec l'État pour la période 2009-2013 » ;
- c'est un taux supérieur à celui qui avait été négocié dans le cadre du premier cycle de négociations du paquet vert (6,35 % pour APRR) ;
- c'est un taux supérieur à celui qui avait été négocié dans le cadre du deuxième cycle de négociations du Paquet vert (6,44 % pour Vinci et 6,39 % pour le groupe SANEF concessions).

De son côté, le taux proposé par APRR (8,6 %, ramené à 8 % début décembre) était justifié par l'ajout d'une prime de risque spécifique aux investissements du contrat de plan. Cette prime de risque apparaît toutefois injustifiée dans la mesure où les nouveaux investissements n'apparaissent pas plus risqués que les précédents. L'existence d'une prime de risque spécifique au contrat de plan n'est nullement mentionnée dans la note précitée visée par l'AMF en septembre 2010.

Les services ont plusieurs fois indiqué le caractère inacceptable des propositions formulées par APRR, indiquant que celui-ci reflétait davantage le renchérissement d'endettement massif des coûts de financement du groupe sous l'effet de la stratégie financière mise en œuvre depuis la privatisation par APRR et son actionnaire majoritaire Eiffarie, que le niveau de risque intrinsèque du contrat de plan (recettes supplémentaires provenant d'un réseau existant étendu géographiquement et part importante de travaux peu risqués). Ils avaient souligné que l'acceptation d'un taux élevé revenait à faire financer à l'usager la structure financière choisie par les actionnaires d'APRR, alors que ces dernières

⁴⁶ Bryden, Mallaroni, Annexe 2 du rapport de mission Eco-Redevance et effet report de trafic pour les réseaux autoroutiers concédés français, janvier 2010.

⁴⁷ BCG, Assistance à la sous-direction GRA, 15 avril 2010, CMPC calculé avec les données de marché à fin février 2010.

⁴⁸ SGCIB est l'établissement présentateur de l'offre pour le compte de la société Eiffarie.

années, les actionnaires avaient pu remonter des fonds propres massivement et optimiser leurs structures financières sans retour pour l'utilisateur.

Après discussion, APRR a proposé une offre finale avec un taux de rentabilité de 7,5 %.

La DIT, sur la base de ses estimations corroborées par les taux pratiqués dans d'autres secteurs de délégation de service public en France et en Europe, a continué à défendre un taux de rentabilité de 6,7 %, correspondant au coût de financement moyen des concessionnaires autoroutiers dans le contexte économique et financier actuel.

Cette différence d'appréciation se traduisait par les lois tarifaires suivantes, à montant de travaux égale (VAN : 305,8 M€) :

	Proposition	CMPC	Loi tarifaire (sur 4 ans) hors réfaction indu de foisonnement
APRR	APRR – proposition initiale	8,0 % - 8,6 %	0,85 % i + 0,68 ou 0,73
	APRR – proposition finale	7,5 %	0,85 % i + 0,65
	DIT	6,7 %	0,85 % i + 0,56
AREA	AREA – Proposition finale	8,6 %	0,85 % i + 0,88
	AREA – proposition finale	7,5 %	0,85 % i + 0,78
	DIT	6,7 %	0,85 % i + 0,69

Source : à partir des données de la direction des infrastructures de transport

Cette différence s'expliquait par deux éléments :

- une différence d'appréciation du taux de rentabilité acceptable ;
- un écart technique de modèle : la société a opté pour une appréciation macroéconomique de la saisonnalité de la recette, contrairement à l'analyse plus fine pratiquée par l'administration.

Dans un projet de note destiné au cabinet du ministre, daté du 11 décembre 2009 le DIT confirmait le caractère inacceptable de la loi tarifaire proposée par la société APRR pour les raisons suivantes :

- le niveau de rentabilité influence défavorablement la loi tarifaire des contrats de plan APRR-AREA ; la loi tarifaire proposée par la société se situe hors du mandat de négociation arrêté par le Premier ministre ;

- sur le plan des principes, accepter cette loi tarifaire revient à faire financer par l'usager les risques imputables à la stratégie financière agressive mise en œuvre par le groupe APRR-AREA depuis la privatisation ; en outre, cette option constituerait un signal adressé au marché qui pénaliserait les projets concédés en cours d'attribution ;
- le taux induit servirait également de référence pour les concessionnaires historiques (SANEF, SAPN, COFIROUTE) dans le cadre des négociations de leur prochain contrat de plan. Ces concessionnaires ont déjà laissé entendre qu'ils aligneraient leurs conditions sur celles du contrat APRR.

Le DIT soulignait que l'option « modèle DIT » était totalement fondée et qu'elle devait être retenue, car plus étayée que le modèle proposé par APRR et que le taux de rentabilité de 6,7 % était crédible. Il estimait que signer à 7,5 % de taux représentait une survalorisation (APRR + AREA) de l'ordre de 30 M€.

Deux options étaient proposées :

- rester sur une position de principe à 6,7 % et la hausse correspondante ;
- accepter un taux de rentabilité de 7,5 % mais avec les hausses tarifaires de la DIT :

APRR : $0,85i + 0,615$ soit, après récupération de l'indu de foisonnement, $0,85i + 0,472$

AREA : $0,85i + 0,742$, soit, après récupération de l'indu de foisonnement $0,85i + 0,540$. »

La note qui a été finalement transmise au directeur de cabinet après un contact avec le PDG d'APRR, signée par le DGITM en date du 11 décembre 2009, a supprimé les paragraphes en gras ci-dessus et a proposé une troisième option : « $0,85i + 0,50$ après récupération de l'indu de foisonnement, ce qui fait un taux de rentabilité de l'ordre de 6,92% pour AREA et de 7,93 % pour APRR, et qui, compte tenu du poids relatif des deux sociétés (1/3, 2/3), correspond à un taux moyen de rentabilité, et en première approximation, de l'ordre de 7,6 %. Cette proposition a la préférence de Jean-François Roverato. »

C'est cette option qui a été finalement retenue, qui se traduit in fine par un taux de rentabilité interne de 8,08 % pour APRR et 7,05 % pour AREA.

En reprenant le calcul d'un taux de groupe sur la base d'une pondération de 2/3 pour APRR et 1/3 pour AREA, on obtient un taux moyen d'environ 7,7 %⁴⁹. Ce taux est très supérieur aux estimations pertinentes défendues par les

⁴⁹ En réalité, compte tenu des montants compensés, il faudrait retenir une pondération de 3/4 pour APRR et 1/4 pour AREA, ce qui conduit à un taux de groupe de 7,8 %.

services (6,7 %), aux taux négociés dans le cadre du Paquet vert et est même supérieur aux dernières propositions faites par APRR et AREA (7,5 %).

La loi tarifaire qui en résultait se situait hors du mandat de négociation défini par le Premier ministre.

Le fait d'avoir retenu un taux de 8,08 % pour APRR au lieu de 6,7 % représente un surplus de cash-flows d'environ 38 M€, toutes choses égales par ailleurs⁵⁰ et en utilisant le modèle de la DIT. Les craintes exprimées par la DIT se sont par ailleurs révélées fondées : le taux de 8,08 % a servi de référence pour la négociation des autres contrats de plan.

h) Les clauses annexes

Le contrat de plan 2009-2013 d'APRR comprend un accord de principe sur l'introduction d'indicateurs de performance (§ 6.1.2) et renvoie à un avenant au cahier des charges, devant être approuvé avant le 31 décembre 2011, le soin de définir les objectifs à atteindre et les pénalités éventuellement associées.

Le contrat de plan précise que les pénalités appliquées n'affectent pas la loi tarifaire et limite à 800 000 € le montant cumulé sur une année d'exploitation des pénalités pour non atteinte des objectifs de performance.

A la place d'un avenant au cahier des charges, c'est un avenant au contrat de plan 2009-2013 qui a finalement été signé le 19 mars 2012. Il fixe à 2013 la première année d'application possible des pénalités, sur la base des résultats 2012.

*

* *

Le montant des investissements compensés est proche des estimations faites par APRR. Le montant des ICAS (190 M€) est intermédiaire entre les propositions d'APRR (196 M€) et celles de la DIT (186 M€). La révision des coûts des IEAS porte uniquement sur 3 % du montant proposé par APRR. Quant aux surcoûts d'exploitation, le chiffrage retenu est celui d'APRR. De plus, il n'a pas été possible de vérifier comment les surcoûts d'exploitation transmis par APRR ont été expertisés par les services de l'État.

Des investissements prévus dans le cadre du Paquet vert ont été « recyclés » dans le contrat de plan (télépéage sans arrêt, traitement des nuisances sonores, protection des eaux). Le caractère compensable de certaines opérations n'est pas avéré, comme le télépéage sans arrêt, la mise en œuvre de

⁵⁰ Sans prendre en compte les écarts observés par rapport aux hypothèses macroéconomiques entrées dans le modèle ni les économies susceptibles d'être réalisées par les sociétés par rapport au montant estimé des investissements.

systèmes de régulation de vitesse, la mise en place de panneaux à usage variable, ou encore l'amélioration du logiciel de calcul du temps de parcours.

Les hypothèses macroéconomiques du modèle financier sont, à l'exception de celles relatives à l'inflation et au coût des travaux, globalement favorables à APRR, en particulier celles relatives au trafic et à l'évolution des charges de personnels.

Principales hypothèses d'évolution des paramètres retenues dans l'équilibre financier du contrat de plan 2009-2013 d'APRR

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 à 2034
Inflation	- 0,22	1,00	1,70	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80
Réalisé	- 0,22	1,52	2,25							
Coûts des travaux (1)	1,00	3,00	3,50	4,50	4,50	4,00	4,00	4,00	3,50	3,50
Réalisé TP01 (2)	2,59	4,80	4,06	3,15 (mai)						
Réalisé TP09 (2)	12,20	4,11	9,34	6,71 (mai)						
Coût des travaux réalisé (1)	5,32	4,59	5,65	4,25 (mai)						
Taux de croissance annuel du trafic des VL	1,50	0,00	0,00	0,50	0,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Réalisé	2,9	1,8	1,0	0,2 (mai)						
Taux de croissance annuel du trafic des PL	- 16,00	- 2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Réalisé	- 13,1	6,4	3,2	-4,5 (mai)						
Charges de personnel	3,60	3,60	3,60	3,60	3,60	3,60	3,60	3,60	3,60	3,60
Réalisé (3)	+1,5	- 0,7	+1,8	-5,6 (juin)						
Charges d'exploitation annuelles hors redevance domaniale, TAT, gros entretien et charges de personnel	- 0,60	1,15	2,04	2,28	2,28	2,41	2,42	2,42	2,42	2,42
Charges d'entretien courant des infrastructures	- 0,33	2,17	3,55	2,70	2,70	2,70	2,70	2,70	2,70	2,70
Immobilisations d'exploitation	1,00	3,00	3,50	4,50	4,50	4,00	4,00	4,00	3,50	3,50

(1) L'indice de référence, pour APRR et AREA, est une pondération des indices TP01 « travaux généraux » (75 %) et TP09 « Travaux d'enrobés avec fourniture » (25 %)

(2) De décembre à décembre.

(3) étude financière art. 35 (juin 2011) pour 2009 et 2010, rapports financiers annuels et semestriels du groupe APRR pour 2011 et 2012

Sources: Cour sur données de la sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé

Hypothèses comparées d'évolution des paramètres ayant un impact sur l'équilibre hausse tarifaire – travaux (APRR et MEEDDM)

	APRR Juin 09 (Paquet vert)	DGITM Eté 09 (Paquet vert)	APRR Sept. 09	contrat de plan finalisé
Inflation 2009	0,4 %	0,4 %	0,0 %	- 0,22%
Inflation 2010	1 %	1 %	1 %	1 %
Inflation 2011	1,5 %	1,7 %	1,5 %	1,7 %
Inflation 2012-2032	1,5 %	1,8 %	1,6 %	1,8 %
Δ annuel Charges de personnel 2009-2032	+ 3,6 %	+ 2,55 %	+ 3,6 %	+ 3,6 %
Δ indice Coûts des travaux 2009	-	3,4 %	1 %	1 %
Δ indice Coûts des travaux 2010	-	4 %	3 %	3 %
Δ indice Coûts des travaux 2011	-	4,7 %	4,5 %	3,5 %
Δ indice Coûts des travaux 2012-2013	-	4,8 %	4,5 %	4,5 %
Δ annuel indice Coûts des travaux 2014-2015	-	4,8 %	4 %	4 %
Δ annuel indice Coûts des travaux 2016	-	4,8 %	4 %	4 %
Δ annuel indice Coûts des travaux 2017-2032	-	4,8 %	3,5 %	3,5 %
Δ trafic VL 2009	- 3 %	- 2 %	1,5 %	1,5 %
Δ trafic PL 2009	- 16 %	- 15 %	- 16 %	- 16 %
Δ trafic VL 2010	- 2 %	- 2 %	0 %	0 %
Δ trafic PL 2010	- 2 %	- 2 %	- 2 %	- 2 %
Δ trafic VL 2011	0 %	0 %	0 %	0%
Δ trafic PL 2011	3 %	3 %	2 %	1 %
Δ trafic VL 2012-2016	0 % 2012 - 2013 1 % 2014-2016	0 % 2012 - 2013 1 % 2014-2016	1 %	0,5 % en 2012-2013 1 % en 2014-2016
Δ trafic PL 2012-2016	3% en 2012-2014 2% en 2015-2016	3% en 2012 2% 2013-2015 2016 et s. : 1 %	2 %	1 %
Δ trafic VL 2017-2032	1%	1%	1 %	1 %
Δ trafic PL 2017-2032	1%	1%	1 %	1 %

Sources : Rapport 2010-307-0 pour les colonnes 2 et 3, Propositions APRR pour colonne 3, modèle financier pour la colonne 4

LE CONTRAT DE PLAN 2010-2014 DE COFIROUTE

1 - La négociation

a) Un contexte de départ en défaveur de COFIROUTE

Les négociations pour le troisième contrat de plan ont débuté en mars 2008 par une lettre d'ouverture de négociation du ministère chargé des transports à la directrice générale de COFIROUTE, suivi d'une première réunion le 17 avril 2008.

D'emblée la direction générale des routes (DGR) signalait à COFIROUTE que compte tenu de la maturité du réseau, le volet investissements du contrat serait nécessairement réduit et les mesures d'optimisation, d'exploitation, d'entretien et de maintenance du réseau renforcées. COFIROUTE reconnut le niveau élevé de ses tarifs, supérieurs de l'ordre de 20 % aux autres réseaux, et admettait qu'elle allait bénéficier d'une « forte hausse » pour 2009 et 2010, suite à la signature du 13^e avenant en 2008. Cet avenant entérinait, hors contrat de plan, une hausse des tarifs de péage de $0,85 \cdot I + 0,41$ % pour 2009 et de $0,7 \cdot I + 0,41$ % pour 2010. Puisqu'il validait des hausses hors contrat de plan, supérieures à l'application stricte de l'article 3 du décret de 1995, COFIROUTE n'avait aucun besoin de négocier un contrat de plan effectif dès 2009. Dès le début des négociations, COFIROUTE indiquait qu'elle préférerait une augmentation de la durée de la concession à une hausse des tarifs trop forte. Ce point reviendra régulièrement dans les négociations et sera finalement obtenu par COFIROUTE au titre du Paquet vert.

Ces négociations ont été interrompues de janvier à octobre 2009, par celles portant sur le Paquet vert.

b) Des données chiffrées très difficiles à obtenir

COFIROUTE a transmis une première proposition de contrat de plan par courrier du 18 juillet 2008. Le contrat de plan proposé établissait une liste d'investissements mais ne comportait aucune indication de coûts ou de calendrier. COFIROUTE se proposait même d'engager des études pour les contournements de Chartres, Nantes, Orléans et Tours, ce qui sera refusé par le ministère dans sa réponse du 1^{er} août 2008. Dans cette réponse, le ministère chargé des transports réclamait de nouveau que lui soient transmises « les propositions d'hypothèses nécessaire à l'élaboration du modèle financier servant de base à la compensation

tarifaire, notamment les hypothèses de trafic, d'inflation, d'actualisation » et demandait que « les simulations financières soient établies sur la base d'une hypothèse de loi tarifaire dont la résultante sera proche de l'inflation ». COFIROUTE a transmis le 27 octobre 2008 un document qui décrivait sommairement chaque IEAS et qui dressait une liste hétéroclite d'ICAS non quantifiés, liste correspondant à celle de la proposition précédente, hormis les investissements qui avaient vocation à être inclus dans le Paquet vert. Aucune évaluation financière n'était mentionnée dans ce document.

COFIROUTE a donné ses premières estimations de coûts après la reprise des négociations en novembre 2009 lors des réunions consacrées aux ICAS et aux IEAS. Les documents transmis par la DIT n'ont pas permis de documenter les estimations de COFIROUTE ni d'établir si la DIT avait eu ou non connaissance des hypothèses et des méthodes d'évaluation retenues par COFIROUTE.

2 - Les négociations ont abouti à une liste et un montant des investissements en faveur de COFIROUTE

a) Le périmètre des investissements compensés

Dès le début des négociations COFIROUTE a établi une liste d'investissements maximaliste et dépourvu de tout chiffrage.

En réaction à cette proposition, la DIT a informé COFIROUTE dans un courrier du 1er août 2008 qu'elle jugeait non recevable l'élargissement à 2*3 voies de la section A10 entre Chambray et Poitiers Sud et qu'elle préférait un élargissement circonscrit la section Chambray-croisement A10/A85, qu'elle ne pouvait donner une suite aux études relatives aux contournements de Chartres, Nantes, Orléans et Tours et que les études préalables à la DUP autorisant l'élargissement à 2*3 voies de la section A71 entre Olivet et Theillay étaient prématurées et non justifiées par le trafic.

Dans sa contre-proposition du 27 octobre 2008, COFIROUTE maintenait la liste des opérations déjà proposées et rajoutait même d'autres opérations : aménagement de la bifurcation A10/A71, aménagement des accès aux ouvrages d'art, information sur les places de parking PL disponibles ; création de places de parking VL supplémentaires sur axes annexes.

Les mesures environnementales seront reprises en grande partie dans le Paquet vert.

Refus de réaliser investissements relevant des obligations du concessionnaire mais non compensés

Au fil des négociations (fin 2009 et début 2010), COFIROUTE a refusé quasiment systématiquement de réaliser des investissements nécessaires, relevant des obligations courantes du concessionnaire, si ils n'étaient pas compensés, comme les clôtures grande faune, les barrettes sonores, les glissières de sécurité sur les zones repérées « moins sûres », les études pour les élargissements de la section Tours-Poitiers et de la section Artenay-Allaines, l'extension des gares de péage de Poitiers et du Mans Nord.

COFIROUTE bénéficie ainsi d'une rédaction de l'article 13 de sa convention de concession bien moins précise que celle des autres sociétés.

Compensation d'investissements dont le bénéfice pour l'utilisateur n'est pas forcément avéré au regard de leur coût.

COFIROUTE a réussi à faire compenser des investissements dont l'utilité marginale pour l'utilisateur est loin d'être certaine et que la DIT considérait initialement qu'il n'était pas possible de les compenser.

En juillet 2010, la DIT estimait en effet que plusieurs opérations pouvaient être considérées comme faisant partie des obligations de base des concessionnaires et donc ne pas devoir faire l'objet d'une compensation par des hausses tarifaires (équipement du réseau en barrettes sonores, pré séquençage des chantiers, une partie importante de l'item « information routière ») et que, pour d'autres, le principe de compensation pouvait faire l'objet d'une discussion (télépéage sans arrêt, notamment la composante « extension des gares de péage », réalisation de parkings poids-lourds).

Concernant le télépéage sans arrêt, la DIT considérait qu'il pouvait même être envisagé de ne pas intégrer ce point dans le contrat de plan final, le montant de l'investissement paraissant très élevé pour un bénéfice pour l'utilisateur qui paraissait modeste.

L'item « information routière » comprenait des investissements sur des expérimentations sur iPhone, de la vidéo surveillance, des panneaux à messages variables, des informations sur les places de parking PL disponibles, sur le temps de parcours, sur l'extension de l'expérimentation « trop vite, trop près ».

De plus, dans le tableau d'estimations des coûts du 1er avril 2010, la DIT émettait une position défavorable aux investissements concernant les zones d'arrêt sécurisé.

Ces investissements, dont la compensation est discutable, représentent 71,15 M€ HT soit 33,4 % du montant total compensé.

Du point de vue de la présentation du contrat de plan, certains travaux qui s'inscrivaient dans la lignée du Paquet vert (télépéage sans arrêt, bornes de recharges électriques) ont été classés sous l'item « services aux usagers ». C'est ainsi qu'au nom des services à l'utilisateur (contrat de plan) ou de l'environnement (Paquet vert), COFIROUTE a réussi à faire financer le télépéage sans arrêt sur huit barrières pleine voie⁵¹. Quant à la ligne LGV Sud Europe Atlantique, qui s'inscrivait elle aussi dans la lignée du Paquet vert, elle a été classée sous l'item ICAS. Ces travaux auraient pu être pris en compte au titre du Paquet vert.

Les négociations portaient en effet plus sur un montant global d'investissements compensés à atteindre que sur leur pertinence ou leur utilité réellement avérée pour l'utilisateur. Puisque le réseau est mature, le nombre d'opérations d'élargissements est de facto limité. Le montant d'investissements souhaité par l'entreprise a alors été atteint en admettant des opérations qui n'avaient pas lieu d'être retenues, et en arbitrant trop souvent en faveur des chiffrages de COFIROUTE.

b) Des chiffrages retenus qui reprennent très souvent ceux de COFIROUTE

Les chiffrages transmis par COFIROUTE et par la DIT sont globaux, aucun document n'est venu étayer leur calcul ou leur pertinence.

Par exemple en ce qui concerne la compensation des bornes de recharges électriques à hauteur de 500 000 €, le contrat de plan est évasif « COFIROUTE équipera [...] en infrastructure de charge électrique ». D'après la DIT, la provision pour installation de bornes électriques a été calculée en vue de l'installation et du raccordement au réseau (y compris évolution des installations électriques) d'au minimum 5 bornes, ce qui porte le coût estimatif initial de la borne à 100 000 €, même si ce chiffre pourra être révisé et que le chiffrage final devra être approuvé par décision ministérielle, il semble anormalement élevé⁵².

⁵¹ Rapport financier semestriel 2012 de Vinci/COFIROUTE : « les travaux du contrat de plan sont progressivement engagés. Ils concernent [...] la mise en place du télépéage sans arrêt sur la totalité des barrières du réseau. »

⁵² À titre de comparaison le site d'EDF (<http://entreprises.edf.com/le-mag-de-l-energie/actualites-du-marche/actualites-du-marche-en-france/bulletin-d-octobre-2009-47382.html>) indique que « le 1^{er} octobre 2009, Jean-Louis Borloo a dévoilé un vaste plan de développement de la voiture électrique en France, doté d'un budget de 1,5 Md€ pour les infrastructures publiques. Le gouvernement souhaite à ce titre confier à Electricité Réseau Distribution France (ERDF) l'installation de 75 000 bornes », ce qui fait une estimation approximative à 20 000 € la borne, d'autres sites indiquent des prix entre 10 et 20 000 € la borne.

Le seul cas détaillé est celui concernant le télépéage sans arrêt. Le chiffre initial de COFIROUTE (23,5 M€ HT) était tellement exorbitant, que la DIT a provoqué une réunion pour confronter les évaluations. COFIROUTE a proposé un deuxième chiffre à 16,7 M€ HT pour une estimation haute de la DIT de 6,2 M€ HT (contre 5,2 M€ HT pour l'estimation basse). COFIROUTE avait une vision maximaliste du nombre de voies à équiper, alors même que d'après la DIT la barrière n'était pas en limite de capacité et que la construction de ce télépéage sans arrêt n'était donc pas une nécessité avérée pour l'utilisateur et qu'il pouvait au mieux être limité aux poids lourds. La compensation finale s'élèvera à 13 M€ HT soit deux fois plus que l'estimation la plus haute de la DIT.

En juin 2010, la négociation aboutissait même à retenir un chiffre supérieur à celui demandé par COFIROUTE. Dans le tableau des négociations avant la réunion du 19 mai 2010, le chiffre de COFIROUTE était de 373,7 M€ HT, et ce même tableau « post réunion du 1er juin 2010 » validait une enveloppe d'investissements complémentaires de 26 M€ HT, portant le chiffre final, après négociations, à 397,99 M€ HT.

Le chiffre final du contrat de plan, sera moindre, uniquement parce que les travaux de l'élargissement à 2*4 voies de la section de l'autoroute A10 située entre Artenay (A19/A10) et la bifurcation A10/A71, pour un montant de 187 M€ HT, n'auront pas été retenus. Une grande partie de l'enveloppe d'investissements complémentaires sera compensée ; en outre, certains investissements auront même un chiffre supérieur à celui estimé par COFIROUTE (le chiffre de la provision de l'impact de la LGV Sud Europe Atlantique retenu sera de 14 M€ HT contre 7 M€ HT estimé par COFIROUTE, celui du regroupement de services à l'utilisateur sera de 19,15 M€ HT contre une estimation basse de COFIROUTE à 14,32 M€ HT).

A la fin des négociations, le chiffre retenu est supérieur de 55,5 M€ HT au chiffre le plus haut fait par la DIT.

c) Un choix minimal d'investissements mentionnés à l'article 7.5

La DIT souhaitait élargir le champ des articles mentionnés à l'article 7.5 en y intégrant notamment le complément de télépéage sans arrêt (11 M€ HT) et la provision pour la restauration des trames vertes et bleues. Hormis pour les IEAS et le nouvel échangeur, qui pouvaient difficilement ne pas être éligibles à l'article 7.5, les arbitrages finals n'ont pas suivi l'avis de la DIT.

D'un point de vue financier 92,3 M€ soit 43 % des investissements sont mentionnés au 7.5, et seule la moitié de ce qui était proposé par la DIT a été retenue.

d) Le rachat de la clause anti-foisonnement

Bien que COFIROUTE préférerait un engagement oral et non écrit concernant une clause anti-foisonnement, les négociations ont permis de l'inscrire au titre de l'article 5.1.3 du contrat de plan, pour une durée limitée à ce seul contrat de plan 2010-14. Comme indiqué plus haut, elle n'est pas mentionnée dans le 16e avenant approuvé par le décret n° 2011-1963 du 23 décembre 2011, alors même que les décrets relatifs aux contrats de plan sont supposés approuver leurs dispositions tarifaires, quand bien même celles-ci seraient limitées dans le temps. Il n'y a donc pas eu de nouvelle rédaction de l'article 25 pour le mettre en cohérence avec celui des autres sociétés d'autoroutes, tel que le souhaitait le ministère chargé des transports.

Le rachat de cette clause se concrétise par l'ajout d'un coefficient fixe de 0,2 % aux lois tarifaires pour les années 2011 à 2014. Ce rachat est apparu par la DIT comme acceptable car les pratiques de foisonnement de COFIROUTE pouvaient aller jusqu'à 0,8 %, cas qui n'a toutefois été observé qu'en 2007 sur la période 2007-2012. COFIROUTE, dans son courrier du 20 janvier 2011, a bien précisé que cet effort avait « un caractère limité dans le temps », que sa reconduction éventuelle n'est pas acquise et devra elle aussi faire l'objet de négociations. Dans ce même courrier, COFIROUTE proposait un rachat à hauteur 0,15 %. Pourtant, la valorisation finale sera de 0,20 %.

En pratique, le rachat de la clause anti-foisonnement conduit à accroître le chiffres d'affaires total des péages pendant toute la durée de la concession de 234 M€ HT dont 23,20 M€ HT pour les années 2011 à 2014 (cf. infra).

e) Au prix de quelques concessions mineures de COFIROUTE

Pour obtenir un tel contrat de plan, COFIROUTE a accepté quelques concessions mineures dans la rédaction du 16e avenant au contrat de concession et dans le contrat de plan.

Mise en place d'indicateurs de performance assortis de pénalités

COFIROUTE a accepté la mise en place d'indicateurs de performance similaires à ceux des autres concessions autoroutières. Néanmoins, le montant des pénalités est symbolique puisqu'il ne pourra pas excéder un plafond 500 000 € par année civile. De plus, ces indicateurs n'ont pas été repris dans l'avenant au contrat de concession et leur pérennité devra donc faire l'objet négociations lors du prochain contrat de plan.

Provisions

Certains investissements font l'objet d'une provision. L'accord du concédant est nécessaire à l'emploi de ces provisions, de même que les montants éventuellement non employés devront être reportés sur d'autres opérations. Ce système de provisions permet au concédant de s'assurer de la réalité des travaux et de leurs coûts.

ZAAC (zones d'accumulation d'accidents)

Le bilan sécurité routière n'étant pas bon, la DIT a obtenu de COFIROUTE au moyen du contrat de plan, la production d'un bilan de sécurité annuel et d'une analyse des accidents et de l'identification des zones d'accumulation d'accidents selon la méthodologie de la DIT. Ce type de bilan est fourni avec moins de réticence par d'autres sociétés. En 2009 et 2010, la sous-direction notait ainsi que SANEF, SAPN, ASF, ESCOTA transmettaient ce suivi des ZAAC, qui de plus faisaient chez APRR et AREA l'objet d'un suivi rigoureux (analyse et programme d'actions). Concernant COFIROUTE, les tableaux n'étaient pas renseignés.

Stabilisation des coefficients interclasse

COFIROUTE n'avait pas utilisé toutes les marges de manœuvre dont elle disposait notamment pour la classe 4, puisque les hausses 2010 étaient limitées à 3,06 pour un plafond de 3,16. D'après la DIT, cette modération pourrait s'expliquer par le choix du concessionnaire de tempérer les effets de la disparition du système d'abonnement CAPLIS qui accordait des réductions tarifaires nettement plus importantes que le système actuel TIS-PL. COFIROUTE a accepté dans le contrat de plan de reconduire ces plafonds.

f) Evolution de la loi tarifaire

La loi tarifaire a été calculée sans prendre en compte le rachat de la clause anti-foisonnement ou la compensation de la TAT. La loi tarifaire

retenue, celle qui compense les VAN négatives liées aux investissements nouveaux, est de $0,85 \cdot I + 0,28 \%$ pour 2011-2014.

Elle est inscrite au 16^e avenant au cahier des charges, en prenant en compte la majoration de 0,30 % en 2011 et de 0,14 % en 2012 en compensation de la TAT, ainsi que de 0,20 % de 2011 à 2014 pour le rachat de la clause anti-foisonnement :

- 2010 : 0,41 % ;
- 2011 : $0,85 \cdot I + 0,78 \%$;
- 2012 : $0,85 \cdot I + 0,62 \%$;
- 2013 : $0,85 \cdot I + 0,48 \%$;
- 2014 : $0,85 \cdot I + 0,48 \%$.

Principales hypothèses retenues :

Les hypothèses d'inflation retenues sont proches de celles de la DIT et plus élevées que dans le cadre du Paquet vert (1,5 % dans le Paquet vert). Le taux de rentabilité est 8,08 % est nettement plus élevé que ce que la DIT préconisait (6,50 %) et que celui de 6,61 % retenu au titre du Paquet vert. Il apparaît comme très favorable dans un contexte de crise économique. Ce taux de rentabilité produit un surcroît de 21,2 M€ HT de compensation (toutes choses égales par ailleurs, par rapport à une simulation avec un taux de 6,5 % dans le modèle de la DIT), équivalent à 10 % du montant total compensé. Le détail des hypothèses figure en annexe 5.

Analyse des différents effets

Les effets de la TAT comme du rachat de la clause anti-foisonnement ne sont pas uniquement conjoncturels en lien avec une hausse annuelle limitée dans le temps mais ils sont structurels sur toute la durée de vie de la concession. Les hausses tarifaires se font d'une année sur l'autre, l'année précédente étant l'année de référence pour le calcul de la hausse. Tout coefficient supplémentaire a donc un impact sur les années suivantes.

En appliquant la clause du rachat anti-foisonnement dans le modèle de la DIT ($0,85 \cdot I + 0,48 \%$ au lieu $0,85 \cdot I + 0,28 \%$), le chiffre d'affaires total des péages pendant toute la durée de la concession augmente de 233,97 M€ HT dont 23,20 M€ HT pour les années 2011 à 2014.

En appliquant la clause du rachat anti-foisonnement et la compensation de la TAT dans le modèle de la DIT (hausses validées par le contrat de plan), le chiffre d'affaires péages total sur toute la durée de la concession augmente de 369,50 M€ HT.

La compensation de la TAT est 135,53 M€ HT pour toute la durée de la concession dont 8,17 M€ HT pour les années 2011-2012.

Aucune de ces différentes estimations n'a été explicitement donnée lors des arbitrages de la négociation.

*

* *

En dépit d'un contexte peu favorable à cette société concessionnaire, COFIROUTE a pu conclure un contrat de plan très avantageux, pérennisant les hausses de recettes de péage. Les arbitrages n'ont pas été rendus en faveur des estimations et des préconisations de la DIT.

Alors que les hausses de recettes ont un effet structurel et pérenne, la plupart des efforts mineurs consentis par COFIROUTE ont un caractère limité dans le temps et ne sont inscrits qu'au contrat de plan.

Principales hypothèses retenues dans le contrat de plan 2010-2014 de COFIROUTE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 à 2034
Rentabilité COFIROUTE	8,50								
Rentabilité DIT	6,50								
Rentabilité retenue	8,08								
Inflation COFIROUTE	- 0,22	1,00	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Inflation DIT	- 0,22	1,00	1,70	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80
Inflation retenue	- 0,22	1,00	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70
Inflation réalisée	- 0,22	1,52	2,25						
Coûts des travaux COFIROUTE (inflation+3%)	- 1,33	4,00	4,70	4,80	2,70	2,70	2,70	2,70	2,70
Coûts des travaux DIT	- 1,33	3,00	3,50	4,50	4,50	4,00	4,00	4,00	3,50
Coûts des travaux retenus	- 1,33	3,00	3,50	4,50	4,50	4,00	4,00	4,00	3,50
Réalisé TP01	2,59	4,80	4,06						
Trafic VL COFIROUTE		3,10	0	0	0	1,00	1,00	1,00	1,00
Trafic VL DIT		1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	2,00	2,00	2,00
Taux de croissance annuel du trafic des VL retenu	4,21	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50	1,50
Réalisé (source rapport d'activité COFIROUTE)	3,40	1,70	1,00						
Trafic PL COFIROUTE		2,60	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00	1,00	1,00
Trafic PL DIT		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Taux de croissance annuel du trafic des PL retenu	- 10,81	3,50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Réalisé (source rapport d'activité COFIROUTE)	-11,50	3,30	-0,40						

Source : contrat de plan, rapports d'activité

Annexe n° 8 : conclusion du rapport réalisé par des prestataires dans le cadre d'une mission d'assistance à la négociation des contrats de plan (janvier 2010)

« La Mission, notamment dans sa partie assistance à la négociation des contrats de plan a pu constater les limites du cadre contractuel actuel en particulier pour les aspects financiers de ces négociations.

La référence aux hypothèses de valorisation lors des privatisations de 2005 deviendra un élément de moins en moins essentiel à mesure que de nouveaux éléments exogènes non prévus en 2005 apparaîtront.

L'antériorité du cadre contractuel de COFIROUTE et la non homogénéité des contrats pour les différents réseaux constituent une difficulté supplémentaire.

Enfin la non-concordance des dates de renouvellement des contrats de plan entraîne une disparité structurelle sur les coûts moyens pondérés du capital (CMPC) retenus pour l'analyse des lois tarifaires.

La Mission conclut sur la nécessité de conduire une réflexion sur les 3 axes suivants :

Vers une plus grande précision des textes régissant la détermination des péages autoroutiers

Le gel du 0.7i ne paraît pas tenable sans justification claire, de même que l'absence d'accord sur une méthodologie portant sur les hypothèses sous tendant le calcul du CMPC (pièce angulaire des lois tarifaires) n'est sans doute pas acceptable à long terme.

Il apparaît également important d'adapter avec mesure et progressivement, le cadre contractuel afin de le rendre cohérent avec le niveau de maturité atteint par les principaux réseaux, l'environnement économique et financier actuel et le rendre opérable dans la plus grande transparence au bénéfice tant des concessionnaires et de l'État que de celui des usagers.

Ainsi et sans remettre en cause le principe d'équilibre économique de la concession dans la détermination des péages, la Mission considère qu'il devient urgent de définir clairement le concept de « juste rémunération du capital investi » par le concessionnaire pour assurer

l'exploitation efficiente de la délégation de service public qui lui a été consentie

La Mission considère qu'une telle réflexion devrait porter sur la détermination des tarifs de péages à partir des quatre éléments composant les coûts opérationnels, à savoir

- l'intégralité des charges d'investissement et de fonctionnement ;
- les amortissements ;
- la rémunération du capital investi (paramètre R) ;
- l'amélioration de l'efficience.

L'évolution des tarifs ainsi déterminée ne devrait pas dépasser un indice K, qui ne serait plus alors une simple indexation sur l'évolution des prix.

Le paramètre R correspondrait à la marge de retour sur investissement. Le paramètre R serait donc déterminé par référence au système CMPC, destiné à apporter une plus grande flexibilité dans la détermination du paramètre de rémunération du capital investi.

Ce paramètre prend en compte la structure de financement retenue et la part respective des fonds propres et de la dette. En fonction d'une pondération qu'il conviendra de définir, le nouveau système de fixation des tarifs permettrait d'assurer un retour sur investissement conforme aux attentes du marché.

Un tel système aurait l'avantage, d'assurer (au moins en principe) la transparence du processus de détermination du retour sur investissement attendu par le délégataire.

Ce paramètre R serait revu à l'occasion de chaque revue tarifaire en fonction de l'évolution des conditions du marché.

Une réflexion supplémentaire semble être également nécessaire quant à l'intérêt d'une définition d'un CMPC normatif pour le secteur autoroutier concédé mature, reconnaissant ainsi à chacune des sociétés concessionnaires la libre capacité de « surperformer » par rapport à cette norme par la mise en œuvre d'une gestion financière appropriée de son bilan, tout excès étant par ailleurs contrôlé par l'Autorité concédante via en particulier la fixation d'objectifs qualitatifs de performance. En effet le choix d'une structure financière agressive peut avoir pour conséquence de limiter les investissements par le concessionnaire et donc d'affecter la performance. Un système de Bonus/Malus trouverait ici parfaitement son application.

L'exemple de la non-signature du « paquet vert » par APRR illustre les limites actuelles auxquelles est confrontée l'Autorité concédante quant à son influence sur les choix des structures financières choisies par les concessionnaires car la non-signature peut s'expliquer par la fragilité de la structure financière.

Enfin, il conviendra sans doute afin d'apprécier la juste nature du risque transféré aux concessionnaires, de faire une distinction entre réseau existants bénéficiant d'un historique long et de programmes de travaux largement maîtrisés et les nouveaux projets dont les risques sont d'une autre nature.

Vers des rendez-vous quinquennaux plus formalisés quant à leurs objectifs :

Les réseaux existants pourraient faire l'objet de rendez-vous quinquennaux à même date pour tous (2015) durant lesquels les programmes de travaux, les impacts exogènes aux éléments macroéconomiques, la stabilité de la structure financière du concessionnaire, l'institution de bonus/malus, le choix du CMPC seraient étudiés pour fixer les lois tarifaires et les évolutions de redevance domaniale.

Les choix des CMPC sous tendant les lois tarifaires seraient rendus public pour respecter la transparence nécessaire vis-à-vis des usagers.

Il sera nécessaire d'affirmer que les concessionnaires doivent avoir une capacité à attirer les capitaux soit en dettes (pour faire face aux échéances de remboursement de la dette existante) soit en fonds propres (pour consolider les structures financières si la conjoncture et notamment les prêteurs potentiels le nécessite)

Le renforcement du rendez-vous quinquennal nécessitera sans doute de faire évoluer certains textes qui régissent les rapports entre autorité concédante et concessionnaires (décret de 1995 et article L. 122-4).

S'il peut être établi des règles transparentes quant à la fixation de la redevance domaniale dont l'assiette doit être auditée et revue régulièrement, si le principe d'attractivité du secteur pour les Marchés financiers est confirmée et si une politique de travaux améliorant le service pour l'utilisateur continue d'être la norme, alors, une évolution des textes permettant de renforcer le rendez-vous quinquennal, notamment en établissant des règles claires de calcul du CMPC retenu, peut être envisagée.

Vers la nécessité d'une fonction de régulation pour les infrastructures routières concédées :

Le renforcement de la capacité d'analyse de l'Autorité concédante dans un souci de transparence et d'équité pour toutes les parties prenantes, conduit à s'interroger sur la création d'une Fonction autonome habilitée à recommander aux Pouvoirs Publics les lois tarifaires les modifications de redevance, les évolutions du cadre contractuel tant pour les réseaux existants que pour les réseaux en projet.

S'il était envisagé une évolution du cadre contractuel, nous recommanderions une approche consensuelle et équilibrée où chacun peut y trouver son compte :

- les concessionnaires seraient assurés de travailler dans un cadre clair et transparent où les améliorations de productivité seraient reconnues de même que la nécessité de maintenir des niveaux de rentabilité permettant d'attirer les capitaux nécessaires ;
- les usagers qui auront communication des outils permettant d'évaluer les lois tarifaires et enfin ;
- l'autorité concédante qui disposerait d'un cadre de travail clair.

Il est indispensable que cette évolution se fasse dans la durée pour habituer les marchés à ces nouvelles règles du jeu. Il conviendra d'associer très en amont les Agences de notation à cette démarche.