

L'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute)

En matière de concession autoroutière, peu de dispositions sont d'ordre public ; le contrat a donc une particulière importance. Dans son rapport public 2003 publié en janvier 2004, la Cour avait observé que les documents contractuels entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute), alors la seule société à capitaux exclusivement privés concessionnaire d'autoroutes, manquaient de clarté à la suite de plusieurs décisions du Conseil d'Etat et que l'Etat avait été peu diligent pour les mettre à jour alors que leur application donnait lieu à de profonds différends.

La Cour avait en outre observé que les travaux d'extension du réseau interurbain de Cofiroute étaient pour certains très en retard et que l'écart tarifaire entre Cofiroute et les autres sociétés concessionnaires était important, alors que le besoin de financement de l'A 86, à l'ouest de Paris, ne le justifiait plus.

1 - La mise à jour des documents contractuels

Le dispositif contractuel liant l'Etat et Cofiroute avait été bouleversé par la censure partielle par le Conseil d'Etat, en février 1998, des décrets d'approbation des 7^{ème} et 8^{ème} avenants à la convention de concession du 26 mars 1970, puis par la réforme de la fiscalité autoroutière en 2000. Fin 2003, ce dispositif n'avait pas été remis à jour⁶⁰, ce qui engendrait de nombreuses difficultés d'interprétation entre l'Etat et Cofiroute sur leurs droits et obligations respectifs. La Cour estimait que l'Etat avait été insuffisamment diligent.

a) La convention de concession et le cahier des charges associé

Depuis, un nouvel avenant, le 11^{ème}, négocié entre l'Etat et Cofiroute, a été approuvé par un décret du 29 juillet 2004⁶¹.

Cet avenant a eu pour objet principal :

- De fixer les conditions techniques et financières définitives et les délais de réalisation des sections Alençon - Le Mans - Tours (A 28), Tours - Vierzon et Angers -Tours (A 85), y compris les contournements nord de Langeais et d'Angers (A 11) ;
- de retirer les dispositions concernant l'A 86 à l'ouest de Paris devenues caduques à la suite de la décision du Conseil d'Etat de supprimer l'adossement du financement de cet ouvrage sur les recettes des sections d'autoroutes en service du réseau interurbain..

La convention et le cahier des charges associé ne concernent donc plus que la concession des sections interurbaines. Les relations entre l'Etat et la société concessionnaire sont de nouveau pourvues de bases juridiques formellement solides.

60) Deux avenants avaient été conclus après le 8^{ème} avenant. Ils ne portaient, que sur des questions limitées. Le 9^{ème} avenant, approuvé par décret du 26 décembre 1997, avait pour objet de prendre en compte le doublement de la taxe dite d'aménagement du territoire. Le 10^{ème} avenant, approuvé par décret du 30 décembre 2000, avait pour objet de modifier les tarifs de péage pour tenir compte de la réforme du régime de la TVA et d'inclure la nouvelle classification tarifaire des véhicules.

61) Décret du 29 juillet 2004 publié au JO du 1er août 2004 approuvant le 11^{ème} avenant à la convention de concession et au cahier des charges du 26 mars 1970.

b) Le contrat de plan

En outre, un contrat de plan pour la période 2004 - 2008 a été signé entre l'Etat et Cofiroute le 29 juillet 2004. Il précise le programme d'investissement et les dates de mise en service des nouvelles sections. Il fixe les modalités d'évolution des tarifs du réseau interurbain, explicite des orientations et définit des objectifs de qualité pour l'exploitation des autoroutes, assortis d'indicateurs particuliers de suivi.

c) La fin du « contentieux contractuel »

A la suite de l'assujettissement des péages à la TVA, le ministre délégué au budget avait décidé d'accorder 85,4 M€ à Cofiroute en 2003 au titre du « crédit de départ », en application du droit fiscal. Pour autant, la société ne s'était pas désistée d'un autre recours qu'elle avait engagé sur les effets de cette réforme fiscale au regard de l'équilibre du contrat. La Cour avait considéré injustifiée la dissociation du règlement du contentieux sur le crédit de départ de celui « contractuel » sur l'équilibre du contrat, dont l'origine commune était l'application de la réforme de la TVA autoroutière.

Cofiroute s'est désistée de ce dernier recours en août 2004 et le tribunal administratif lui en a donné acte en octobre.

2 - La réalisation des investissements prévus par le précédent contrat de plan (1995-1999)

Pour diverses raisons, Cofiroute avait retardé l'engagement de près de 1,5 Md€ de travaux. La Cour avait souligné qu'ainsi la société avait, pour les exercices concernés, économisé des frais financiers importants dépassant le manque à gagner des péages correspondant aux sections retardées.

Désormais, chaque trimestre, Cofiroute doit adresser à l'Etat « un état d'avancement des liaisons nouvelles » et ce dernier lui a imposé des « réunions trimestrielles de suivi de l'avancement des chantiers ».

Par ailleurs, le cahier des charges contient deux nouvelles clauses permettant à l'Etat de sanctionner financièrement Cofiroute en cas de manquement à ses obligations de réaliser aux échéances prévues le programme d'investissements arrêté d'un commun accord avec l'Etat. A ce jour, aucun retard susceptible de remettre en cause les dates de mise en service n'est constaté.

Sur le plan financier, Cofiroute a pris à sa charge le surcoût des travaux par rapport aux estimations initiales, surcoût qu'elle avait estimé à 457 M€HT (valeur octobre 2002), abandonnant toute revendication sur la compensation de ce surcoût.

3 - L'évolution du tarif des péages

a) Les dispositions du cahier des charges

Le 11^{ème} avenant a apporté des modifications substantielles aux dispositions de l'article 25 du cahier des charges relatif aux péages.

La référence à la notion de tarif kilométrique moyen interurbain théorique (TKMIT), peu claire, a été abandonnée. La référence est désormais le tarif kilométrique moyen interurbain (TKMI). Toutefois, le concessionnaire a gardé la possibilité de moduler de plus ou moins 20 % le tarif de chaque section par rapport au TKMI. Du fait de cette modulation, l'évolution de la recette moyenne par kilomètre parcouru sur le réseau est différente de celle du TKMI, fixée dans le cahier des charges.

Les principes d'évolution annuelle du TKMI sont désormais fixés pour toute la durée de la concession, alors qu'auparavant seule l'évolution des années couvertes par un contrat de plan figurait dans le cahier des charges. Selon ces principes, le tarif kilométrique moyen augmentera moins que l'indice des prix à la consommation (hors tabac) : 90 % de cet indice en 2004, 85% de 2005 jusqu'en 2009, 70% de 2010 à la fin de la concession en 2030.

b) Le différentiel tarifaire avec les autres sociétés concessionnaires

La Cour avait constaté que le différentiel tarifaire entre Cofiroute et les SEMCA avait presque triplé entre 1990 et 2000 et plus que doublé pendant le contrat de plan (1995-1999) pour atteindre un peu plus de 23 % à la fin des années 90.

Le tableau ci-après retrace, depuis 2001, la valeur du tarif kilométrique interurbain (TKMI) appliqué sur le réseau autoroutier concédé à Cofiroute ainsi que les valeurs des tarifs kilométriques moyens (TKM) sur les réseaux concédés aux sociétés ASF, Sanef et APRR.

TKMI et TKM appliqués aux véhicules de la classe 1

Centime €/km	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2001
Cofiroute	6,21	6,24	6,34	6,44	6,53	5,1 %
ASF	5,22	5,28	5,39	5,54	5,64	8 %
Sanef	5,17	5,24	5,33	5,44	5,53	7 %
APRR	4,88	4,92	5,03	5,23	5,35	9,6 %

Source : direction générale des routes – ministère de l'équipement

La hausse du tarif kilométrique moyen (TKMI) de Cofiroute a été inférieure à celles des autres sociétés concessionnaires. Sans porter d'appréciation d'ensemble sur la hausse des tarifs autoroutiers ces dernières années, il apparaît que les tarifs de Cofiroute sont encore supérieurs à ceux des autres sociétés, mais que l'écart ne s'est plus accru en valeur absolue.

Toutefois, entre 2001 et 2004, pour Cofiroute, la hausse de la recette moyenne par kilomètre parcouru a été de 7,6 %, soit environ le double de celle du TKMI (3,7 %) ⁶².

4 - L'équilibre financier de la concession*a) Le maintien d'une annexe relative à l'équilibre financier de référence*

L'article 3 de la convention de concession disposait que « l'équilibre financier de référence [...] est illustré en annexe A, par un scénario conduisant, dans les conditions économiques de la date de signature de l'avenant ⁶³, à une rentabilité et un endettement acceptables par les parties ».

La Cour avait relevé que le statut et la portée de cette clause et de son annexe, ambigus, étaient interprétés de façon divergente par l'Etat et par Cofiroute. Dans leurs réponses au rapport public, ces derniers en donnaient toutefois une interprétation voisine en la qualifiant de simple « illustration ».

62) La recette moyenne par kilomètre parcouru est égale au rapport entre les recettes totales de péage et le nombre de kilomètres parcourus par l'ensemble des véhicules.

63) Le 8^{ème} avenant avait été approuvé par décret du 26 septembre 1995.

L'annexe A à la convention relative à l'équilibre financier de référence, introduite par le 8^{ème} avenant, a été maintenue dans le 11^{ème} avenant, à la demande du concessionnaire. Toutefois, la convention ne renvoie plus à un scénario conduisant à une rentabilité et un endettement « *acceptables par les parties* » et, par conséquent, l'annexe A ne comporte plus de scénario. En revanche, le paragraphe de cette annexe A relatif à la rentabilité se réfère à des paramètres portant sur l'ensemble de la société et non la seule concession interurbaine. Or les résultats de la société sont affectés par l'ensemble de ses activités et non par cette seule concession. En ne limitant pas les paramètres d'appréciation de la rentabilité de la concession interurbaine aux seules données la concernant, l'annexe A n'est pas cohérente avec la décision du Conseil d'Etat mettant fin à l'adossement. Cofiroute est ainsi la seule société concessionnaire à avoir obtenu de l'Etat un accord sur des données quantitatives utiles à l'appréciation de l'équilibre financier d'une concession, qui plus est avec une référence au taux de rémunération des capitaux investis (TRCI) dans la société concessionnaire.

b) Les nouvelles modalités de suivi financier de l'exécution de la concession

A l'article 35 du 11^{ème} avenant a été ajoutée l'obligation pour Cofiroute de produire chaque année, comme les autres sociétés concessionnaires : « *une étude financière prévisionnelle pro forma portant sur l'équilibre de la concession et comprenant pour la durée restant à courir de la concession : un plan de financement ; un compte de résultat ; l'évolution de la dette* » et divers ratios. Ainsi l'Etat devrait mieux connaître les conditions économiques et financières d'exécution de la concession.

La première étude financière de ce type a été transmise par Cofiroute, le 1^{er} décembre 2004, au directeur des routes, au directeur du budget et au directeur du Trésor. Cette étude porte sur la seule concession interurbaine : elle ne peut donc être rapprochée, sans précautions, de la simulation figurant à l'annexe A du 8^{ème} avenant qui portait sur l'ensemble interurbain et A 86.

L'article 35 représente un progrès par rapport à la situation antérieure qui ne répond pas à une recommandation particulière de la Cour, mais à sa critique générale des défauts de la surveillance exercée par l'Etat sur son concessionnaire.

Les hypothèses sur lesquelles reposent ces prévisions ne sont que partiellement fournies par Cofiroute. Elles ne peuvent donc pas être analysées et, en particulier, comparées dans le temps ou avec celles des autres sociétés concessionnaires.

La Cour estime indispensable d'élaborer, en concertation avec toutes les entités privées et publiques concernées, un guide applicable à tous pour l'établissement de ces études financières prévisionnelles. Ce guide pourrait être utilement incorporé dans une instruction générale sur le contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

c) La prise en compte de la fin de l'adossement et du changement de régime de TVA

En 1998, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions du 8^{ème} avenant relatives à l'A 86. Toutefois, les dispositions financières de cet avenant ont été maintenues, alors qu'elles avaient notamment pour objet de faire contribuer les usagers du réseau interurbain au financement de l'A86. En effet, selon la pratique de l'adossement alors en usage, une partie des recettes procurées par les sections d'autoroute en service du réseau interurbain devait servir à financer la construction de sections nouvelles du réseau interurbain et de l'A86. En 1999, lorsque l'Etat a de nouveau confié à Cofiroute la construction et l'exploitation de l'A86, par une concession entièrement nouvelle, les dispositions de cette concession ont été définies pour qu'elle soit intrinsèquement équilibrée. Dans ces conditions, le maintien des dispositions financières du 8^{ème} avenant laissait à la disposition de Cofiroute la contribution du réseau interurbain initialement prévue pour financer l'A 86, mais sans nécessité désormais de l'y affecter. Selon certaines études diligentées par la direction générale des routes, l'avantage retiré par Cofiroute du maintien des dispositions financières du 8^{ème} avenant dépassait 923 M€ valeur 1998, sur la durée de la concession, c'est-à-dire jusqu'en 2030.

Des mesures ont été prises entre 1999 et 2004 pour atténuer cet avantage. Elles consistent, d'une part, dans une limitation des hausses tarifaires sur le réseau interurbain, et d'autre part, dans la prise en charge par Cofiroute, sans compensation, d'un surcoût des travaux sur le réseau interurbain, par rapport aux hypothèses de 1995. Au total, la direction générale des routes estime la valeur de ces mesures à 660 M€

Par ailleurs, l'Etat a négocié avec Cofiroute le 11^{ème} avenant, finalement approuvé le 29 juillet 2004, qui, outre ses dispositions techniques, prévoyait d'aménager la concession interurbaine pour tenir compte du changement de régime de TVA à compter du 12 septembre 2000⁶⁴. La direction générale des routes estime que le concessionnaire, par rapport à ses prétentions initiales, a accepté une perte significative de résultat net à court terme (2001-2010)⁶⁵ et une augmentation limitée de la valeur de la société.

Selon les simulations présentées à la Cour, cette augmentation de valeur, rapportée à l'année 2001, est de 160 M€ La Cour considère qu'il s'agit d'un effet d'aubaine pour le concessionnaire, cet accroissement de valeur ayant pour seule cause de nature juridique, la modification de la fiscalité.

d) Les résultats de Cofiroute

La Cour avait considéré que le taux de 15 % retenu pour le TRCI en 1995 comme référence de rentabilité de la société Cofiroute était élevé du fait que « à cette époque, la moitié des ouvrages de la concession de Cofiroute étaient construits et les trafics correspondants étaient "en régime de croisière", ce qui limitait les risques de la société ». Ni le ministre, ni le président de Cofiroute n'ont fait de commentaires sur le taux en cause ou sur l'appréciation de la Cour.

Les résultats de la société Cofiroute ont été, depuis l'exercice 2000, largement supérieurs aux résultats prévisionnels du scénario annexé au 8^{ème} avenant illustrant l'équilibre financier de référence.

Alors que sur la période 1995-1999, les résultats de la société Cofiroute avaient été inférieurs de 30 M€ aux prévisions, sur la période 2000-2004 ils ont été supérieurs de 549 M€, comme le montre le tableau suivant :

<i>En M€ courants</i>	Total 1995-1999	Total 2000-2004
Bénéfices constatés (I)	630	1080
Bénéfices prévisionnels (II)	660	531
Ecart (I)-(II)	-30	549

64) Ce changement induisait en effet, « toutes choses égales par ailleurs », de 2001 à 2010, une diminution des résultats de la société, suivie par une augmentation de ceux-ci jusqu'à la fin de la concession et, globalement, une augmentation importante de la valeur de la société.

65) Notamment, l'abandon du « contentieux contractuel », l'abandon des demandes de compensation des surcoûts de travaux et une certaine modération tarifaire.

En bref, en 1995, l'Etat et Cofiroute étaient parvenus à un accord contractuel pour l'extension du réseau interurbain, la construction de l'A86 et l'exploitation de ces autoroutes, dans des conditions qui conduisaient à une rentabilité prévisionnelle des capitaux investis d'environ 15%, sur toute la durée de la concession, avec, en particulier, un résultat net prévisionnel de Cofiroute de 1 191 M€ courants pour la période 1995-2004. Sous des formes juridiques différentes, Cofiroute a gardé les mêmes missions. Toutefois, en raison des divers événements des années 1998 à 2004, sur la même période 1995-2004, le résultat net de Cofiroute a été de 1 710 M€ courants, soit 519 M€ de plus que prévu.

5 - La prise en compte de circonstances nouvelles au bénéfice des usagers

En conclusion, la Cour avait formulé la recommandation suivante : l'Etat « *devrait, entre autres, se donner les moyens de pouvoir renégocier les conditions d'exécution des concessions de très longue durée pour faire bénéficier les usagers de circonstances nouvelles qui leur seraient favorables* ». Dans sa réponse, le ministre de l'équipement indiquait que « *l'Etat est sensible aux recommandations de la Cour* » et que des dispositions allant dans le sens recommandé figuraient dans les conventions de concession du viaduc de Millau et de l'autoroute A 28 Rouen-Alençon.

Pour Cofiroute, le 11^{ème} avenant n'a apporté aucune modification à la convention de concession sur ce point.

Les observations de la Cour publiées début 2004 ont été, dans une très large mesure, suivies d'effet.

La conclusion du 11^{ème} avenant à la convention de concession et au cahier des charges associé et celle du contrat de plan pour la période 2004-2008 ont mis fin à six ans d'incertitudes juridiques. Des dispositions ont été prises pour que les constructions prévues soient réalisées dans les délais. L'évolution des tarifs de Cofiroute a été contenue.

Les modifications intervenues depuis dix ans dans les concessions et leur exécution ont néanmoins sensiblement contribué à améliorer la rentabilité du concessionnaire. Faute d'une négociation d'ensemble, le 11^{ème} avenant n'a pas permis de revenir à l'équilibre convenu en 1995.

*RÉPONSE DU MINISTRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER*

La Cour des comptes a décidé de contrôler les suites qui ont été réservées à ses observations sur l'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la société Cofiroute. Elle relève, dans la conclusion de son apport public annuel pour 2005, que ses observations « ont été, dans une très large mesure, suivies d'effet », ce dont je me réjouis. Pour autant, quelques critiques demeurent, qui appellent les observations suivantes.

1 - L'évolution du tarif des péages

La Cour souligne que le 11^{ème} avenant négocié entre l'Etat et Cofiroute a apporté des modifications substantielles aux dispositions de l'article 25 du cahier des charges du 26 mars 1970 modifié relatif aux péages mais note que « le concessionnaire a gardé la possibilité de moduler de plus ou moins 20% le tarif de chaque section par rapport au tarif kilométrique moyen interurbain ».

Conformément à l'article L.122-4 du code de la voirie routière, le montant du péage est destiné à assurer la couverture des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure ainsi que la couverture de la rémunération du capital investi par le concessionnaire. C'est ainsi que chacune des sections autoroutières de référence composant le réseau concédé à la société Cofiroute présente un tarif kilométrique différent reflétant les coûts de construction, d'exploitation et de financement propres à chacune d'elles.

Toutefois, ces écarts sont encadrés afin de garantir une certaine cohérence de la tarification sur l'ensemble du réseau concédé à cette société dans la mesure où celui-ci présente des caractéristiques techniques relativement homogènes (autoroutes de plaine). C'est ainsi que les tarifs kilométriques moyens des sections de référence (TKMR) ne peuvent s'écarter de plus de 20% du tarif kilométrique moyen interurbain (TKMI) applicable sur l'ensemble du réseau.

Par ailleurs, il convient de noter que sur les dix sections de référence actuelles, seule une section présente un TKMR supérieur de près de 17% au TKMI, deux sections présentent des TKMR supérieurs de 8% au TKMI, les TKMR des sept autres sections de référence s'écarteraient du TKMI dans des proportions variant entre +3% et -6%.

Pour autant, ce n'est pas tant cette possibilité de modulation du TKMR par rapport au TKMI qui permet la hausse des recettes mais la pondération par les longueurs des trajets. En effet, le TKMI est égal à la moyenne des TKMR du réseau en service pondérés par les longueurs des trajets de ces sections.

S'agissant de l'évolution annuelle du TKMI, l'avenant 11 impose une règle tarifaire particulièrement stricte pour la société Cofiroute : elle est inférieure à l'inflation sur toute la durée de la concession, soit jusqu'en 2030, et s'élève à 85% de l'inflation de 2005 à 2009 et à 70% de l'inflation de 2010 jusqu'à la fin de la concession. Ces taux de hausses sont les plus bas qui aient été accordés à la société Cofiroute et constituent, à partir de 2010, le seuil minimum de majoration des tarifs fixé par le décret n°95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers. Les autres sociétés concessionnaires bénéficient toutes de hausses tarifaires supérieures à 85% de l'inflation. La conséquence est que le différentiel tarifaire de la société Cofiroute avec les autres sociétés concessionnaires d'autoroutes, non seulement « ne s'est plus accru en valeur absolue », comme l'indique la Cour, mais diminue bel et bien.

2- L'équilibre financier de la concession

2-1- Le maintien d'une annexe relative à l'équilibre financier de référence

La Cour indique que « Cofiroute est (...) la seule société concessionnaire à avoir obtenu de l'Etat un accord sur des données quantitatives utiles à l'appréciation de l'équilibre financier d'une concession, qui plus est avec une référence au taux de rémunération des capitaux investis (TRCI) dans la société concessionnaire ».

Tout d'abord, il convient de préciser que cette annexe « A » relative à un équilibre financier de référence préexistait à l'avenant 11 du 29 juillet 2004. Elle avait d'ailleurs déjà fait l'objet de critiques de la Haute juridiction dans son rapport public annuel de 2003.

Or, l'Etat a profondément remanié cette annexe A lors des négociations de l'avenant 11 : le scénario chiffré de référence ainsi que les hypothèses ayant servi à l'établissement de ce scénario ont été supprimées pour ne laisser qu'une dernière partie relative à l'appréciation de l'équilibre financier. Les ratios maintenus dans cette partie sont ceux de 1995 (avenant 8) et s'avèrent obsolètes au vu des simulations réalisées lors des négociations de l'avenant 11. Par ailleurs, la Cour reconnaît aujourd'hui que la portée de cette annexe est limitée, dès lors que l'Etat et la société Cofiroute l'interprètent comme une simple illustration.

Enfin, la Cour relève que l'annexe A de l'avenant 11 se réfère à des paramètres relatifs à la société Cofiroute et non à la seule concession interurbaine. Ce point n'a pas été modifié par rapport à l'annexe A de l'avenant 8.

2-2- La prise en compte de la fin de l'adossement

L'avenant 11 entre l'Etat et la société Cofiroute se devait de tirer les conséquences, notamment, du retrait des dispositions relatives à l'autoroute A86 de la concession interurbaine et du passage au régime de droit commun de TVA sur les péages autoroutiers.

S'agissant du retrait des dispositions relatives à l'autoroute A86, la Cour considère que « selon certaines études diligentées par la direction générale des routes, l'avantage ainsi retiré par Cofiroute du maintien des dispositions financières du 8^{ème} avenant dépassait 923 M€, valeur 1998, sur la durée de la concession, jusqu'en 2030. Des mesures ont été prises entre 1999 et 2004 pour atténuer cet avantage (...). Au total, la direction générale des routes estime la valeur de ces mesures à 660 M€ ».

En citant le montant de 923 M€, la Cour donne à cette estimation le statut d'une évaluation officielle de l'avantage retiré par la société Cofiroute du maintien des dispositions financières de l'avenant 8 alors que la direction générale des routes a déjà indiqué dans sa réponse au rapport public annuel de 2003, et réitère fermement cette position aujourd'hui, qu'il est impossible de tirer des résultats incontestables quant à l'appréciation de l'avantage financier retiré par la société Cofiroute. Le montant de 923 M€ correspond à une première estimation de la banque conseil de la direction générale des routes. Cette estimation, préalable à l'engagement des négociations avec la société Cofiroute, était volontairement élevée et ne peut être considérée comme une mesure certaine de l'avantage de la société Cofiroute. D'ailleurs, cette société n'a jamais accepté l'estimation de 923 M€ et avançait des résultats très sensiblement inférieurs.

Comme l'indique la Cour, la direction générale des routes estime que le total des mesures prises constitue une bonne approximation de l'avantage résultant du retrait des dispositions de l'autoroute A86 de la concession interurbaine.

2-3- La prise en compte du changement de régime de TVA

S'agissant du passage au régime de droit commun de TVA sur les péages autoroutiers, la Cour considère qu'il s'agit « d'un effet d'aubaine pour le concessionnaire ». La Cour minimise ainsi le résultat des négociations menées entre l'Etat et la société Cofiroute pour neutraliser les impacts de ce changement, résultat qui est, en réalité, très positif pour l'Etat.

Avant le 1^{er} janvier 2001, les sociétés concessionnaires d'autoroutes étaient soumises à un régime dérogatoire de TVA. Suite à la condamnation de ce régime par la Cour de justice des communautés européennes dans un arrêt du 12 septembre 2000 et à l'entrée en vigueur du régime de droit commun de TVA sur les péages autoroutiers le 1^{er} janvier 2001, des négociations ont été entreprises entre l'Etat et la société Cofiroute sur le fondement de l'article 32 du cahier des charges annexé au contrat de concession de la société Cofiroute. Cet article dispose qu'« en cas de

modifications ou de créations, après la signature du 8^{ème} avenant, d'impôts, taxes et redevances spécifiques aux concessionnaires d'ouvrages routiers à péage ou aux concessionnaires d'autoroutes (...), l'Etat et la société concessionnaire arrêtent d'un commun accord les compensations, par exemple tarifaires, qui devront être apportées pour assurer la neutralité de ces modifications ou créations ».

En effet, le changement de régime de TVA conduisait à dégrader le résultat net de la société Cofiroute de 160 M€ sur la période 2001-2010. Cependant, l'Etat a refusé de considérer que la neutralisation de la mesure fiscale nouvelle soit effectuée sur la seule appréciation du résultat net à court terme, car les effets de cette mesure nouvelle étaient également très positifs sur la valeur de l'entreprise à long terme.

Le tableau ci-dessous compare la situation financière de la société Cofiroute, tant à court terme au niveau du résultat net qu'à long terme au niveau du gain de valeur de l'entreprise, suite à la signature de l'avenant 11 :

	<i>Impact du seul changement de régime de TVA avant négociations de l'avenant 11</i>	<i>Impact du changement de régime de TVA après négociations de l'avenant 11</i>
<i>Résultat Net 2001-2010</i>	- 160 M€	- 230 M€
<i>Valeur d'entreprise</i>	+398 M€	+ 160 M€

Ainsi, loin de constituer un « effet d'aubaine pour le concessionnaire », la négociation a, en réalité, permis de ne pas neutraliser la perte de résultat net à court terme mais de l'aggraver, tout en diminuant sensiblement le gain de valeur à long terme.

2-4- Les résultats de Cofiroute

La Cour compare les résultats de la société Cofiroute aux résultats prévisionnels du scénario de l'annexe A de l'avenant 8 pour en conclure qu'ils sont « largement supérieurs ».

La formation du résultat net est influencée par de nombreux facteurs qui permettent d'expliquer l'écart mis en évidence par la Cour :

- des facteurs défavorables tels la constatation de volumes de trafic inférieurs aux prévisions de l'avenant 8, une inflation modérée qui a amoindri l'effet des hausses tarifaires, une évolution plus forte du coût des travaux qui a alourdi le poids des investissements et par conséquent des amortissements, de l'endettement et des charges financières, la réforme de la fiscalité autoroutière et la nouvelle classification des véhicules lourds ;

- mais aussi des facteurs favorables comme le versement du crédit de départ de TVA, obtenu en 2003, qui a réduit la base amortissable sur les immobilisations en service à la date du changement de régime, le décalage des travaux prévus dans le cadre de l'avenant 8 (pour l'interurbain et l'A86) qui a eu un impact positif sur les investissements et donc sur les amortissements mais aussi sur l'endettement et les charges financières, l'évolution à la baisse des taux d'intérêt qui a contribué à améliorer le résultat financier.

D'une manière plus générale, l'équilibre financier d'une concession ne peut se juger sur le court terme et des résultats meilleurs que prévus sur une période donnée ne doivent pas masquer que le cas inverse peut se produire à l'avenir ou s'est déjà produit dans le passé. En constatant de façon quasi-mécanique des écarts positifs ou négatifs apparaissant sur de courtes périodes par rapport à un scénario de référence daté portant sur toute la durée de la concession, la Cour semble méconnaître le principe de concession « aux risques et périls » dans lequel s'inscrit la concession de la société Cofiroute, comme toutes les concessions autoroutières. Le taux de rentabilité réel des capitaux investis se calculera in fine après matérialisation des risques, par exemple le risque trafic, qui ont été valorisés dans les études financières prévisionnelles. Le fait que ce taux soit aujourd'hui supérieur aux prévisions ne peut qu'être accepté par l'Etat, même si le cas inverse aurait naturellement été plus facile à admettre. Cette configuration signifie simplement que, parmi les aléas anticipés sur la durée de la concession, les aléas positifs se sont concrétisés davantage que les aléas négatifs, ceux-ci ne s'étant pas produits à hauteur des prévisions les plus pessimistes.

L'avenant 11 a actualisé les conditions techniques et financières des opérations restant à construire : l'A11 contournement Nord d'Angers, l'A28 Alençon / Tours, l'A85 contournement Nord de Langeais et l'A85 Tours / Vierzon, pour un montant total d'environ 3 545 M€ TTC valeur 2002. Il en est résulté un montant de travaux supplémentaires à la charge de Cofiroute de 800 M€ par rapport à ce qui était prévu dans l'avenant 8, sans pour autant qu'une compensation tarifaire lui soit accordée.

La majeure partie de ces travaux doit être réalisée d'ici à 2008, ce qui amènera la société Cofiroute à réaliser entre 2005 et 2008 un montant d'investissements compris entre 800 et 900 M€ HT courants, soit entre 85 et 100% de son chiffre d'affaires pour la même période.

Au-delà des observations que la Cour des comptes porte sur l'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la société Cofiroute, qui ont retenu toute son attention, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer entend souligner que la conclusion de

l'avenant 11 au contrat de concession du 26 mars 1970 a permis de renforcer notablement le cahier des charges et, ainsi, le contrôle de l'autorité concédante sur son concessionnaire.

En premier lieu, les dispositions financières et tarifaires ont été révisées. Outre la refonte de l'annexe A et l'abandon de la référence à la notion de tarif kilométrique moyen interurbain théorique (TKMIT), une obligation de remboursement par le concessionnaire de l'avantage financier découlant du retard de réalisation d'un investissement programmé a été introduite afin d'éviter que ne soit réalisé un gain indu, quelles que soient les causes de ce retard. En outre, le dispositif de « pénalités et autres mesures coercitives » a été modernisé. Il précise la procédure à suivre en cas d'application de pénalités et distingue des barèmes de pénalités différents selon les manquements envisagés.

En second lieu, les obligations du concessionnaire en matière d'exploitation ont été consolidées, que ce soit les objectifs de qualité d'exploitation, qui sont désormais fixés dans le contrat de plan, l'obligation de fournir aux usagers une information routière en temps réel aussi fiable que possible ainsi que d'échanger cette information avec les services de l'Etat, ou les échanges et la coordination nécessaires entre gestionnaires de réseaux et autorités publiques en matière de gestion globale du trafic et d'assistance éventuelle aux usagers en cas de crise.

En troisième lieu, les procédures de suivi et de contrôle d'exécution de la concession ont été sensiblement renforcées. Les dates contractuelles de mise en service des nouvelles opérations sont déterminées de manière précise et sont assorties d'un dispositif de sanction adapté. La liste des informations que le concessionnaire est tenu de communiquer à l'Etat a été actualisée et complétée. Ces informations sont de nature technique (suivi des opérations d'investissement), financière (étude financière annuelle complète), comptable (comptes sociaux et annexes, rapports des commissaires aux comptes). Elles concernent également la qualité du service, les données d'exploitation et les opérations de maintenance et d'entretien du réseau.

Il me paraît important que le bilan effectué par la Cour de l'évolution des relations contractuelles entre la société Cofiroute et l'Etat depuis son rapport public annuel de 2003 tienne compte des améliorations significatives des moyens de l'autorité concédante apportées par l'avenant 11. Si ces améliorations sont le résultat de négociations qui tiennent compte bien évidemment de la situation acquise par le concessionnaire au cours des avenants précédents, et notamment de l'avenant 8 de 1995, il n'en reste pas moins que le contrôle de l'autorité concédante est, depuis l'avenant 11, considérablement renforcé. Le concédant estime disposer ainsi d'outils de contrôle lui permettant de s'assurer du respect par son concessionnaire des obligations qui découlent du cahier des charges et de veiller au maintien, sur la durée de la concession, de la qualité du service public autoroutier délégué à la société Cofiroute.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ
COFIROUTE**

L'examen réalisé par la Cour des suites données au rapport de 2003 sur « l'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et Cofiroute » appelle de notre part plusieurs observations.

a) Sur l'évolution des tarifs de péage

- 1. Comme le souligne la Cour, la clause tarifaire du contrat de Cofiroute a été substantiellement modifiée depuis la publication du rapport public pour l'année 2003. Les règles tarifaires arrêtées prévoient notamment une évolution des tarifs à un niveau inférieur à celui de l'indice des prix à la consommation. Cette évolution est inférieure à celle récemment consentie par l'Etat lors des derniers avenants conclus avec d'autres sociétés concessionnaires, et ce alors même que Cofiroute est engagée dans un programme majeur d'investissements.*
- 2. La Cour fait ensuite état d'un différentiel entre la hausse du tarif kilométrique moyen des véhicules de la classe 1 et celle de la recette moyenne par kilomètre. Cofiroute ne partage pas les conclusions de la Cour, le différentiel constaté étant en réalité moins élevé. Il doit en outre s'analyser en tenant compte de l'évolution différente des tarifs appliqués aux poids lourds.*
- 3. Enfin, Cofiroute tient à rappeler, comme elle l'avait fait dans sa réponse au rapport public annuel de 2003, qu'il convient d'examiner les tarifs d'une concession au regard de l'ensemble des paramètres définissant l'équilibre financier du contrat, et notamment de la durée de concession ou des frais mis à la charge de la société. A ce titre, on constatera que les récents contrats de concessions autoroutières conclus par l'Etat incluent soit des subventions publiques, soit des tarifs plus élevés que ceux appliqués sur le réseau Cofiroute, voire les deux.*

b) Sur l'équilibre financier de la concession

La Cour a émis un certain nombre d'observations sur l'équilibre financier des contrats de concession. Cofiroute avait commenté ce thème dans les réponses qu'elle a formulées à l'occasion du rapport public 2003 et maintient sur ce sujet l'ensemble des observations qu'elle avait alors exprimées.

- 1. Cofiroute avait souligné, comme l'Etat, le caractère illustratif et non contractuel du scénario de référence.*

2. *La Cour s'était interrogée sur les conséquences, notamment financières, qui ont été tirées des arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998 annulant les dispositions du 8ème avenant, relatives à l'A86. Cofiroute rappelle que des mesures ont été prises par l'Etat pour neutraliser tout avantage financier résiduel. Elles ont en particulier consisté en une limitation des hausses tarifaires, en la prise en charge par Cofiroute de l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire et la prise en charge, sans compensation, d'investissements supplémentaires résultant de la modification des projets interurbains concédés.*
3. *S'agissant enfin de l'équilibre financier global résultant du réajustement rendu nécessaire par la modification du régime de TVA, Cofiroute souligne qu'elle a été amenée à accepter un compromis consistant en un équilibre entre les effets à court terme et ceux à long terme.*

c) Sur les documents contractuels régissant les rapports entre Cofiroute et l'Etat

La Cour des Comptes constatait dans son rapport public de 2003 que les relations entre l'Etat et son concessionnaire avaient été entachées d'une forte instabilité juridique et contractuelle. Cofiroute se réjouit avec la Cour de la mise en ordre, depuis la publication du rapport de 2003, des documents contractuels régissant les rapports entre l'Etat et Cofiroute.

1. *Le onzième avenant au contrat de concession, conclu entre l'Etat et Cofiroute et approuvé par décret du Conseil d'Etat en date du 29 juillet 2004, a notamment permis de tirer définitivement les conséquences des différents événements qui avaient perturbé l'exécution des contrats en vigueur.*
Cet avenant a notamment eu pour objet le retrait des clauses relatives à l'ancienne concession de l'A86, la prise en compte du changement de régime de TVA et de la nouvelle classification des véhicules appliquée au secteur autoroutier. Il a eu également pour objet la définition et l'amélioration des caractéristiques techniques et des calendriers de réalisation des sections de l'A28, l'A85 et du contournement nord d'Angers. Il convient de noter que le montant des investissements à réaliser par la société concessionnaire sur ces sections a été, à cette occasion, augmenté de près de 804 millions d'euros HT, valeur 2002 par rapport à l'avenant 8.
2. *La Cour relève ensuite à plusieurs reprises les nouvelles clauses introduites dans le contrat de concession. Cofiroute a en effet contribué à une profonde modernisation de son cahier des charges, permettant à l'Etat de renforcer et rénover le pilotage du contrat de concession.*

Au-delà des obligations relatives aux travaux neufs évoquées précédemment, les obligations relatives à l'exploitation ont également été modifiées, intégrant notamment le principe d'objectifs particuliers de qualité d'exploitation. Les dispositifs de compte-rendu d'exécution et de prévision financière ont été renforcés et précisés. Sur ce dernier point, Cofiroute est en permanence à la disposition des services de l'Etat pour apporter toute précision sur les hypothèses employées dans ces exercices de prévision.

Cofiroute a également accepté de réviser les différentes clauses relatives aux pénalités financières. En particulier pour ce qui concerne l'exécution des travaux, une disposition spécifique prévoyant, cumulativement aux pénalités de retard, une compensation des éventuels décalage de réalisation des travaux a été introduite dans le cahier des charges de la concession.

Ces innovations importantes et positives pour l'Etat, et que la Cour souligne à juste titre, ont permis de redéfinir le cadre des relations contractuelles et de renouer avec un esprit de partenariat. Il nous semble d'ailleurs que les évolutions contractuelles du 11^{ème} avenant ont constitué une avancée importante dans le paysage des contrats de concession d'autoroutes en France.

- 3. Le contrat de plan signé avec l'Etat contribue également à la transparence des relations entre l'Etat et son concédant. Son exécution fait ainsi l'objet d'un suivi régulier par l'Etat. La Cour a souligné pour les sections nouvelles la mise en place de « réunions trimestrielles de suivi de l'avancement des chantiers » avec l'Etat. Le contrat de plan contient également des indicateurs de suivi précis et des bilans intermédiaires d'avancement sont de plus prévus annuellement.*

En conclusion, pour Cofiroute, qui est un des premiers contributeurs à l'aménagement du territoire français par la mise en œuvre d'un programme d'investissement actuellement de l'ordre de 800 millions d'euros courants par an, chiffre comparable à ses recettes, l'existence d'un cadre contractuel clarifié et apaisé est un élément tout à fait essentiel au bon exercice de sa mission de service public.

Cofiroute s'est donc réjouie, depuis la publication du rapport public de la Cour pour l'année 2003, de la signature du 11^{ème} avenant à son contrat de concession et de la conclusion d'un contrat de plan avec l'Etat. Cofiroute s'attache au strict respect de ses obligations ainsi définies sur des bases juridiques solides.
