

---

# 1

## La réforme de la politique autoroutière

---

### PRESENTATION

---

*Au cours des dix dernières années, la Cour a traité de la politique autoroutière dans deux rapports publics particuliers publiés en 1992, pour le premier, et en 1999, pour le second<sup>1</sup>. Elle y relevait que cette politique avait permis à la France de se doter d'infrastructures de qualité nécessaires à son développement mais aussi qu'elle avait été menée dans des conditions parfois contestables et dérogatoires au droit commun. Elle y critiquait notamment les modalités d'attribution et de financement des concessions, les pratiques comptables des sociétés d'économie mixtes concessionnaires d'autoroutes et les conditions de choix des investissements.*

*La France a engagé depuis lors une importante réforme de sa politique autoroutière en accord avec les autorités européennes. L'objet de ce chapitre du rapport public de 2002 est de montrer dans quelle mesure cette réforme répond aux recommandations de la Cour. La réforme ainsi examinée a une définition large puisqu'il s'agit de traiter la plupart des mesures importantes pour le secteur autoroutier prises ces dernières années, y compris par exemple le changement de régime de TVA.*

*Ce chapitre évoque aussi des questions à traiter dans les prochaines années comme l'adaptation de la tarification ou l'organisation du secteur public autoroutier qui a été profondément modifiée par la privatisation partielle de la société des autoroutes du sud de la France en mars 2002.*

---

---

1) « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national » en 1992 et « La politique autoroutière française » en 1999.

Au 31 décembre 2001, il y avait 9 103 km d'autoroutes en service en France dont 6 693 km étaient concédés à huit sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) et 890 km à une société privée (Cofiroute).

A cette date, l'Etat contrôlait, lui-même et par l'intermédiaire de l'établissement public Autoroutes de France (ADF), les SEMCA suivantes : la société des autoroutes du sud de la France (ASF), la société des autoroutes Paris Rhin Rhône (SAPRR), la société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF), la société des autoroutes et du tunnel du Mont-Blanc (ATMB) et la société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF). Les sociétés ASF, SAPRR et SANEF contrôlaient elles-mêmes respectivement la société des autoroutes Estérel, Côte-d'Azur, Provence et Alpes (ESCOTA), la société des autoroutes de Rhône-Alpes (AREA) et la société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN).

Le chiffre d'affaires de ces sociétés (y compris COFIROUTE), principalement constitué du produit des péages, était de 5,0 Md€ en 2001. Le trafic moyen journalier était, cette même année, de 21 700 véhicules légers et 4 300 poids lourds par section<sup>2</sup> après une augmentation moyenne de 1,4 % par an depuis 1991 (3,5 % sur le seul réseau mis en service depuis plus de trois ans).

## **I – Les inconvénients de la politique antérieure**

La concession des autoroutes à des sociétés financées par le produit des péages est autorisée depuis une loi du 18 avril 1955. Ce régime de concession a permis à la France de disposer d'un des réseaux d'autoroutes les plus denses d'Europe mais les rapports précédents de la Cour ont souligné les inconvénients de la politique autoroutière qui peuvent être résumés ainsi.

Pour chaque nouvelle autoroute, ou section d'autoroute, l'Etat choisissait le concessionnaire de gré à gré selon une logique géographique, à savoir l'attribution des concessions d'une même zone à un unique concessionnaire, et une logique financière caractérisée par la pratique dite de « l'adossement ». Celle-ci consistait à faire financer les nouvelles sections d'autoroutes, moins rentables, par les péages prélevés sur les sections plus anciennes, plus rentables et parfois déjà amorties, de ce concessionnaire.

---

2) Portion d'autoroute comprise entre deux péages ou deux accès sur laquelle on peut mesurer le nombre de véhicules qui passent.

Formellement, au lieu d'attribuer une nouvelle concession pour chaque nouvelle autoroute ou section d'autoroute, l'Etat modifiait par avenant la liste des sections d'autoroutes comprises dans une unique concession globale attribuée à chaque société autoroutière. Au besoin, la durée de cette concession globale était allongée pour faciliter le financement de la nouvelle section.

Cette politique a permis de construire assez rapidement un réseau important d'autoroutes de bonne qualité sans aucune dépense pour le budget de l'Etat. Mais cette facilité budgétaire a conduit à des choix d'investissement discutables : les autoroutes ont en effet été assez systématiquement préférées aux aménagements, voire à l'entretien, des routes existantes. Les schémas directeurs autoroutiers n'étaient pas intégrés dans une politique intermodale cohérente des transports. Beaucoup de nouvelles sections n'étaient pas rentables, aussi bien du point de vue du concessionnaire que de celui de la collectivité eu égard notamment aux conséquences dommageables de leur usage sur l'environnement telles que les émissions de gaz à effet de serre.

La faible rentabilité financière des nouvelles sections se traduisait par un endettement croissant des SEMCA et le remboursement de leurs dettes à l'échéance de leurs concession n'était pas assuré malgré des allongements répétés. Leur dette financière à la fin de 2000 était ainsi d'environ 21 Md€.

Des pratiques comptables dérogatoires au droit commun permettaient toutefois aux SEMCA de dissimuler leurs pertes et l'insuffisance de leurs capitaux propres. Ces pertes étaient en effet inscrites à l'actif de leur bilan, à un poste dit de « charges différées », et ne venaient donc pas en diminution de leurs capitaux propres.

L'absence de mise en concurrence pour l'attribution des nouvelles sections, les pratiques comptables masquant les difficultés financières des SEMCA et la garantie de l'Etat sur le remboursement de leurs dettes en fin de concession se conjuguèrent pour déresponsabiliser les dirigeants des SEMCA qui n'étaient pas incités à minimiser leurs coûts de construction et d'exploitation. Il en résultait de fréquents dérapages de ces coûts, souvent liés à une gestion critiquable des marchés.

## **II – La réforme de la politique autoroutière**

### **A – L'appel à la concurrence**

#### **1 – L'attribution des concessions**

La directive européenne du 14 juin 1993, dite « directive travaux », et la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin », ont provoqué la réforme de la politique autoroutière.

La « directive travaux », qui se substitue à une directive du 18 juillet 1989, oblige l'Etat à appliquer des règles précises de publicité pour faire appel aux candidats à l'attribution de nouvelles concessions autoroutières. Applicables à partir du 22 juillet 1990, ses dispositions ont été transposées en droit français en 1991 et 1992 mais un décret du 21 février 1994 en a dispensé les concessions dont le titulaire avait été « pressenti » avant le 22 juillet 1990 par lettre des ministres concernés à condition qu'il ait engagé des travaux préliminaires. En 1997, la Commission européenne a obtenu de la France qu'elle mette fin à ce régime transitoire et que toutes les concessions attribuées après le 1<sup>er</sup> janvier 1998 fassent l'objet d'un appel public à candidatures.

La « loi Sapin », qui contraint l'Etat à mettre en concurrence les candidats à une nouvelle concession d'autoroute dans des conditions égales, encadre strictement l'allongement des anciennes concessions. Par conséquent, il n'est plus possible de concéder de gré à gré de nouvelles sections d'autoroute à des sociétés qui les financeraient par adossement à leur ancienne concession.

Si des appels publics à la concurrence ont été lancés avant 1998, c'est seulement en 1999, six ans après la promulgation de la « loi Sapin », qu'une procédure entièrement conforme au droit a été suivie, en l'espèce pour attribuer le tunnel de l'autoroute A86 Ouest après l'annulation de la concession antérieure par le Conseil d'Etat. Depuis, deux autres ouvrages ont été concédés de cette façon, la section Rouen-Alençon de l'autoroute A28 et le viaduc de Millau en 2001.

#### **2 – Les marchés des SEMCA**

- Le renforcement de la concurrence a aussi concerné les marchés passés par les SEMCA elles-mêmes. Pour leurs marchés de travaux, elles

devaient faire appel à la concurrence en application de la « directive travaux » telle que transposée en droit français en 1991 et 1992. Mais ce n'est qu'en 2000 que leurs administrations de tutelle leur ont demandé de faire également appel à la concurrence pour leurs marchés de fournitures et de services. Les contrôles de la Cour sur ces sociétés avaient mis en évidence dans le passé une certaine propension à passer ces marchés de gré à gré.

En outre, les SEMCA ont institué en 2001 des commissions consultatives chargées de donner un avis sur le choix des entreprises à retenir à la suite des appels d'offres. Cependant, peu de personnalités indépendantes des sociétés siègent dans ces commissions avec voix délibérative.

Une plus grande ouverture de leurs marchés de maîtrise d'œuvre doit aussi être notée. Sauf la SFTRF qui confiait presque tous ses marchés de maîtrise d'œuvre à une même société privée, toutes les SEMCA attribuaient les leurs à une filiale qu'elles avaient en commun avec la Caisse des dépôts et consignations. Les SEMCA ont cédé leurs participations dans cette société à la fin de 2000 et font désormais appel à l'ensemble des sociétés d'ingénierie du secteur.

## **B – L'assainissement de la situation financière**

Pour que les SEMCA puissent participer aux appels d'offres pour la concession de nouvelles autoroutes sur un pied d'égalité avec leurs concurrents, il était nécessaire de mettre fin à leurs particularités :

- en supprimant la garantie de l'Etat sur le remboursement de leurs dettes en fin de concession, suppression qui risquait de renchérir le coût de leurs emprunts et d'aggraver une situation financière déjà préoccupante ;
- en abandonnant la méthode des charges différées pour revenir au droit comptable commun, ce que le Conseil national de la comptabilité avait déclaré « hautement souhaitable » en 1998, abandon qui entraînait une forte réduction des fonds propres, déjà très faibles, des SEMCA ;
- en améliorant leurs différents ratios financiers.

Pour atteindre ces trois objectifs, plutôt que de leur accorder des dotations en capital, l'Etat a choisi d'accroître la durée de leurs concessions qui était, il est vrai, trop courte pour permettre aux SEMCA de rembourser de façon sûre leurs dettes avant la fin des concessions (elles devaient expirer entre 2014 et 2019). Un tel allongement permet en

effet aux concessionnaires de percevoir les péages plus longtemps et de réduire les dotations annuelles aux amortissements de caducité qu'ils doivent constituer pour pouvoir, à la fin de la concession, remettre gratuitement les ouvrages à l'Etat sans subir de pertes. Les résultats annuels en sont améliorés d'autant. Si, au surplus, et comme ce fut le cas, la nouvelle durée de concession est utilisée pour recalculer rétroactivement les amortissements de caducité et inscrire en fonds propres la différence avec les amortissements déjà passés, les fonds propres se trouvent de ce fait immédiatement améliorés.

Le gouvernement souhaitait toutefois allonger de plus de dix ans les durées de concession des SEMCA, ce qui correspondait à un bouleversement de leur économie peu compatible avec les prescriptions de la « loi Sapin » et appelait une loi pour y déroger. Cet allongement revenait aussi à accorder aux SEMCA un avantage considéré par la Commission européenne comme une aide d'Etat, ce qui supposait son accord préalable.

La Commission a accepté le 24 octobre 2000 que les concessions des SEMCA soient allongées d'une durée comprise entre 12 et 15 ans<sup>3</sup>. Elle a validé l'analyse de la France selon laquelle cette mesure ne faisait que permettre aux SEMCA d'afficher des ratios financiers suffisants par rapport aux normes du secteur et compenser le renchérissement des emprunts consécutif à la suppression de la garantie de passif.

Ces nouvelles durées de concession ont été inscrites dans la loi du 5 novembre 2001 ratifiant une ordonnance du 28 mars 2001 qui a aussi supprimé les garanties de passif. De plus, l'Etat, actionnaire des SEMCA, a fait en sorte qu'elles renoncent à la méthode des charges différées, conformément au souhait réitéré de la Cour.

Les conséquences comptables de cette réforme ont été tirées dès les comptes de 2000 des sociétés concernées. Les capitaux propres de l'ensemble des SEMCA, hors ATMB et SFTRF, s'élevaient à 506 M€ à la fin de 1999. L'abandon des charges différées les a réduits de 5 742 M€ et l'impact rétroactif de l'allongement des durées de concession les a augmentés de 7 854 M€, soit une augmentation nette de 2 112 M€. Compte tenu des résultats de 2000 et de divers autres facteurs, leurs capitaux propres au 31 décembre 2000 se montaient à 2 161 M€.

---

3) A l'exception de la SFTRF pour laquelle un allongement de 30 ans a été accordé plus tard pour l'autoroute de la Maurienne et de ATMB qui n'utilisait pas la méthode des charges différées et pour laquelle la France n'avait rien demandé au début de 2001.

L'impact de la nouvelle durée de concession sur les dotations annuelles aux amortissements de caducité accroît mécaniquement le résultat annuel des SEMCA de 407 M€ ce qui a leur a permis de dégager un bénéfice de 349 M€ en 2000 sur lequel certaines ont versé, pour la première fois, un impôt sur les sociétés (137 M€ dont 119 M€ pour ASF) et des dividendes (152 M€ dont 110 M€ pour ASF). L'impact de la suppression de la garantie de passif sur les résultats annuels ne peut pas être aujourd'hui précisément estimé.

## **C – L'application du régime de TVA de droit commun**

### **1 – Le régime précédent et sa condamnation**

Un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 septembre 2000 a mis fin à un contentieux entre la France et la Commission européenne sur le régime de TVA spécifique appliqué aux concessionnaires d'autoroutes.

La France ne soumettait pas les concessionnaires d'autoroutes au droit commun en matière de TVA ; celle-ci était assise seulement sur une fraction des péages égale au rapport entre les charges d'exploitation et le total des charges d'exploitation et de financement<sup>4</sup> ; les concessionnaires pouvaient déduire de ce prélèvement la TVA ayant grevé leurs dépenses d'exploitation mais pas leurs investissements.

La direction générale des impôts (DGI) justifiait ce régime en considérant que les infrastructures étaient mises à la disposition des usagers par l'Etat et non par les concessionnaires, ceux-ci se contentant de rendre à l'Etat un service de gestion des autoroutes dont seule la rémunération était soumise à la TVA à travers ce prélèvement spécifique.

Cette analyse était peu cohérente avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, suivie par le ministère de l'équipement, depuis un arrêt Cofiroute de 1977 dans lequel il considérait que les péages étaient, dans leur totalité, la contrepartie d'un service rendu aux usagers. La Commission européenne faisait la même analyse et en concluait que la TVA devait être appliquée sur la totalité des recettes perçues par les concessionnaires en rendant ce service. Après quinze ans de procédures au cours desquels la France a toujours défendu la position de la DGI, la Cour de justice a donné raison à la Commission et a mis ainsi fin aux désaccords juridiques entre les administrations françaises.

---

4) Frais financiers et dotations aux amortissements de caducité.

## 2 – La réforme fiscale

La loi de finances rectificative pour 2000 en a tiré les conséquences en soumettant les concessionnaires d'autoroutes au régime de droit commun à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Pour les véhicules légers, les tarifs hors taxes ont toutefois été baissés de sorte que les prix supportés par les usagers ne soient pas changés. Pour les poids lourds, la TVA a été appliquée aux anciens tarifs mais leurs exploitants peuvent généralement déduire la TVA grevant leurs achats ce qui rend la réforme neutre pour eux. Les usagers ont cependant gagné globalement 170 M€ par an, ce gain étant réalisé par les exploitants professionnels de véhicules légers qui peuvent déduire la TVA grevant les péages qu'ils acquittent.

Les concessionnaires ont de leur côté gagné en trésorerie environ 100 M€ par an car la baisse des péages hors taxes pour les véhicules légers a été plus que compensée par la suppression du prélèvement antérieur sur une fraction de leurs recettes et par la possibilité de récupérer la TVA sur leurs investissements.

Au total, cette opération coûte à peu près 270 M€ par an à l'Etat auxquels il faut ajouter le coût ponctuel en 2001 de la récupération de la TVA sur les travaux effectués avant le 12 septembre 2000 pour des infrastructures mises en services après cette date, soit environ 600 M€. Ce coût pourrait toutefois être atténué dans la mesure où le prélèvement de l'Union européenne sur la TVA perçue par la France pourrait être réduit à l'avenir puisque le total de la TVA collectée par l'Etat diminuera. En outre, la France pourrait obtenir le remboursement d'une fraction du prélèvement opéré dans le passé à hauteur d'environ 110 M€ d'après les calculs de la direction du budget qui demandent toutefois à être validés par la Commission européenne.

## 3 – La question du crédit de départ

Enfin, un dernier élément du coût de cette réforme pour l'Etat mérite des observations particulières. La loi de finances rectificative pour 2000 a accordé aux concessionnaires le droit de récupérer la TVA sur les travaux réalisés après le 1<sup>er</sup> janvier 1996 pour des ouvrages mis en service avant le 12 septembre 2000 à condition d'en déduire la TVA qui aurait dû être prélevée par l'Etat sur les péages depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 si le régime de droit commun avait été appliqué. La SFTRF et la SAPN ont récupéré respectivement 135 et 8 M€ nets grâce à cette disposition.

Certains autres concessionnaires, parce que cette solution était plus avantageuse pour eux, ont demandé au début de 2001 le remboursement de la TVA afférente à leurs investissements passés en s'appuyant non sur

le dispositif de la loi de finances rectificative de 2000 mais sur l'article 226 de l'annexe II du code général des impôts. Celui-ci institue en effet un « crédit de départ » au profit des personnes qui deviennent redevables de la TVA. Les remboursements auxquels les SEMCA pourraient prétendre si les dispositions de cet article étaient applicables s'élèvent au total à 1,3 Md€ dont 0,5 Md€ pour le groupe ASF qui y a finalement renoncé.

La DGI considère que cet article 226 n'est pas applicable en l'espèce et a rejeté les demandes de remboursement présentées. Elle défend ainsi les intérêts de l'Etat face aux concessionnaires alors que ceux-ci sont déjà gagnants à la réforme du régime de TVA avant toute imputation de ce crédit de départ. En outre, le dispositif prévu par la loi de finances rectificative pour 2000 permet un traitement équitable du passé entre l'Etat et les concessionnaires.

Il est cependant dommage que la loi de finances rectificative pour 2000 n'ait pas plus clairement exclu le droit des concessionnaires à un crédit de départ, si cette exclusion est conforme aux directives européennes, compte tenu de l'enjeu des contentieux en cours. En outre, le litige né de ce fait entre ASF et l'administration fiscale a été résolu dans des conditions opaques.

#### **4 – Le traitement réservé au groupe ASF**

Les sociétés du groupe ASF ont en effet demandé le remboursement de 0,5 Md€ de TVA sur leurs investissements passés en application de l'article 226. La DGI s'y est opposée mais ASF a renoncé à engager un contentieux et le nouveau cahier des charges de sa concession, approuvé par un décret du 1<sup>er</sup> mars 2002, précise même que, si un droit supplémentaire à déduction pouvait être exercé dans des conditions différentes de celles qu'établit la loi de finances rectificatives pour 2000, l'Etat et ASF arrêteraient immédiatement les mesures permettant d'en compenser sans délai les effets.

Le président d'ASF a déclaré n'avoir renoncé aux prétentions de son groupe à un crédit de départ, avec le soutien de son conseil d'administration, qu'en échange des contreparties suivantes : des avantages octroyés par l'Etat dans le nouveau cahier des charges des concessions d'ASF et ESCOTA (évolution des tarifs de péages, clause de protection contre des modifications des lois et règlements spécifiques aux concessions autoroutières et en affectant gravement l'équilibre), d'une part ; le principe et le montant de l'augmentation de capital qui a accompagné la mise sur le marché d'une partie des actions de la société ASF au printemps de 2002, d'autre part.

Cette augmentation de capital de 791 M€ a été décidée par les actionnaires d'ASF (l'Etat et ADF), juste avant l'introduction en bourse et après l'approbation du nouveau cahier des charges. Comme l'Etat s'était donné pour objectif de laisser près de 50 % du capital de la société aux investisseurs privés après cette augmentation, celle-ci l'a contraint à réduire le nombre d'actions cédées et le produit tiré en mars 2002 de cette privatisation partielle.

## **D – Les méthodes comptables**

L'alignement des pratiques comptables des SEMCA sur le droit commun, avec la suppression des charges différées, a été présenté par le gouvernement, notamment à la Commission européenne, comme un des trois volets indissociables de la réforme autoroutière avec l'allongement des durées de concession et la suppression des garanties de passif. Dans sa réponse au rapport public particulier de la Cour en 1999, le ministre de l'économie et des finances avait aussi souligné que la réforme engagée comportait le retour au droit commun financier, comptable et fiscal.

Si l'engagement de respecter à l'avenir le droit commun a bien été tenu, notamment avec l'abandon des charges différées, des dispositions comptables spécifiques au secteur autoroutier ont été adoptées en 2000 et 2001 par le législateur pour traduire les effets de la réforme dans les comptes des concessionnaires.

### **1 – Le remboursement de la TVA sur les investissements passés**

La TVA sur leurs investissements passés remboursée aux concessionnaires en application de la loi de finances rectificative pour 2000 est un solde entre une TVA ayant grevé ces investissements et une TVA qu'ils auraient dû payer sur leurs péages. D'un point de vue comptable, il aurait fallu distinguer deux opérations : le passage des immobilisations concernées d'une valeur TTC à une valeur HT à comptabiliser en inscrivant le montant de la TVA ainsi déduite des immobilisations en créances sur l'Etat, sans passer par le compte de résultat, d'une part ; l'enregistrement d'une dette envers l'Etat au titre de la TVA indûment conservée par les sociétés sur leurs recettes, avec pour contrepartie une perte exceptionnelle de recettes sur exercices antérieurs à imputer au compte de résultat, d'autre part. Au total, les sociétés concernées auraient donc dû constater à la fois un gain de trésorerie et une perte comptable.

La loi de finances rectificative a toutefois imposé d'ajouter le montant de cette perte aux immobilisations sans l'imputer au compte de résultat. La valeur comptable des immobilisations correspond ainsi désormais au prix d'achat HT augmenté d'un montant de péages qui aurait dû être reversé à l'Etat sous forme de TVA, montant sans rapport avec la valeur historique des immobilisations, quel que soit le sens donné à cette notion.

Cette méthode dérogatoire permettant d'immobiliser une perte ayant été instituée par la loi, les comptes de celles des sociétés qui l'ont appliquée sont réguliers mais, pour qu'ils donnent une image fidèle de leurs résultats, il convenait qu'une information suffisante soit donnée dans l'annexe, ce qui n'a pas toujours été le cas.

## **2 – L'allongement des durées de concession**

L'allongement des durées de concession conduisait les SEMCA à revoir leur estimation des dotations annuelles aux amortissements de caducité dans la mesure où ces amortissements pouvaient être étalés sur une plus longue période. Ce changement d'estimation, en l'absence de dispositions spécifiques, ne pouvait avoir d'impact que sur les comptes de l'année en cours et des années ultérieures, sans effet rétroactif.

La loi du 5 novembre 2001 qui ratifiait l'ordonnance du 28 mars 2001 en a disposé autrement puisqu'elle précise que les bilans d'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2000 doivent prendre en compte de façon rétrospective la nouvelle durée de concession. La différence entre les amortissements de caducité calculés avec les anciennes et les nouvelles durées de concession depuis la mise en service des ouvrages a ainsi été ajoutée au report à nouveau dans les bilans d'ouverture de l'exercice 2000. L'application de cette prescription comptable est régulière mais suppose une information dans l'annexe suffisante pour en apprécier l'impact.

Ces deux mesures spécifiques aux concessionnaires d'autoroutes et dérogatoires - sinon des dispositions législatives n'auraient pas été nécessaires - ont permis aux SEMCA d'accroître immédiatement et considérablement leurs fonds propres par un simple jeu d'écritures.

En outre, l'un des concessionnaires, la SFTRF, a en même temps changé sa méthode de calcul des amortissements de caducité avec l'accord des représentants de l'Etat à son conseil d'administration dans des conditions dont la Cour conteste la régularité (cf. le chapitre de ce rapport public sur cette société).

## **E – Le choix des investissements**

- Il paraît désormais acquis que l'Etat ne doit pas se contenter de juxtaposer des schémas directeurs propres à chaque mode de transport mais doit fonder ses décisions de développement des infrastructures sur une approche multimodale à long terme dont l'objectif est de satisfaire au mieux la demande de services des usagers. Les schémas multimodaux de services collectifs de transport approuvés par un décret du 18 avril 2002 répondent en principe à ce besoin.

Ces documents, dont l'élaboration a pris plus de quatre ans après le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 15 décembre 1997, ne sont certes pas entièrement satisfaisants (les priorités ne soient pas toujours bien hiérarchisées et la programmation financière est succincte), mais cette démarche répond aux observations faites par la Cour dans son rapport de 1999.

- L'évaluation a priori des investissements a bénéficié d'une actualisation des valeurs attribuées aux externalités négatives des transports, telles que le coût des émissions de gaz à effet de serre, réalisée par un groupe de travail du Commissariat général du Plan. Par ailleurs, les services des ministères chargés de l'équipement et de l'environnement collaborent désormais mieux en amont des projets. A cet égard, la création en 2000 d'une direction des études et de l'évaluation devrait permettre au ministère chargé de l'environnement de contribuer plus efficacement aux décisions en matière d'infrastructures de transport.

La nouvelle procédure d'attribution des concessions est en elle-même un facteur de rationalisation des choix d'investissements puisqu'elle oblige les services de l'Etat à davantage s'interroger sur l'utilité des projets, surtout lorsque des subventions s'avèrent nécessaires.

En dépit de ces progrès, les méthodes de choix des investissements peuvent encore être améliorées et les recommandations que faisait la Cour dans son rapport de 1999 demeurent encore pour partie justifiées.

### **III – Les prolongements de la réforme**

#### **A – Les procédures d’attribution et la durée des nouvelles concessions**

##### **1 – Les procédures d’attribution**

Les procédures d’attribution des nouvelles concessions d’autoroutes sont désormais conformes à la loi et, dans les limites de ses investigations et de ses compétences, la Cour n’a pas relevé d’irrégularité dans les choix qui ont été faits. Mais ces procédures de mise en concurrence sont, dans ce secteur, encore expérimentales et certaines de leurs caractéristiques, qui ont parfois évolué avec le temps, appellent une réflexion et des aménagements pour l’avenir.

Les avis d’appel à candidature sont d’abord publiés dans des journaux français et européens. Sous réserve de conditions minimales relatives à leurs garanties professionnelles et financières ainsi qu’à leur aptitude à assurer la continuité du service public, les offres sont examinées selon des critères d’attribution précisés dans ces avis. Une commission consultative, dont les membres ont été désignés par les ministres de l’équipement, des finances et du budget le 31 juillet 1999, valide les garanties fournies par les candidats.

Dans un second temps, les entreprises retenues sont appelées à présenter leurs offres qui sont examinées par la commission. Celle-ci rend au ministre de l’équipement un rapport détaillé en conclusion duquel elle désigne le candidat qui lui paraît le meilleur.

Dans une troisième étape, le ministre désigne un fonctionnaire pour négocier avec le candidat qu’il a retenu à la fin de l’étape précédente au vu du rapport de la commission. Cette négociation permet de finaliser la rédaction du cahier des charges qui est ensuite annexé à la convention de concession.

De nombreuses clauses des cahiers des charges de ces concessions ne sont pas rédigées avant la consultation des entreprises candidates et de nombreux paramètres financiers (durée de la concession, pénalités en cas de défaillance du concessionnaire, tarifs...) ne sont pas non plus fixés à l’avance. Les critères sur lesquels repose le choix du concessionnaire sont donc nombreux et ne sont pas toujours hiérarchisés a priori. Une telle procédure, dont la souplesse présente des avantages, permet moins bien

de garantir l'égalité de traitement des candidats que si le choix reposait sur un petit nombre de critères.

Cette garantie peut être renforcée en faisant participer plus de personnes à la procédure d'attribution : c'est le rôle de la commission consultative dont les analyses sont sérieuses et dont les recommandations ont jusque là toujours été suivies par le ministre. Cependant, seuls des fonctionnaires des ministères de l'équipement et de l'économie y siègent, ce qui ne garantit pas totalement son indépendance.

La négociation qui intervient après le rapport de la commission porte parfois sur des éléments importants de l'offre du candidat retenu. Elle n'est pas critiquable à condition qu'elle ne remette pas en cause les caractéristiques de l'offre retenue sur lesquelles la commission avait fondé ses conclusions.

Cette procédure est bien entendu placée sous le contrôle du juge administratif mais son contrôle a posteriori est d'autant plus difficile que les critères de choix sont nombreux. C'est pourquoi, il conviendrait que les caractéristiques des concessions soient définies de manière plus précise préalablement aux appels d'offres. Un élargissement de la composition de la commission consultative et l'encadrement de la phase de négociation devraient aussi être envisagés.

## **2 – Les durées des concessions**

Les durées des trois nouvelles concessions accordées selon cette procédure (A86 ouest, section Rouen Alençon de la A28 et viaduc de Millau) sont très longues : entre 62 et 78 ans. L'Etat a certes cherché, avec ces durées, à minimiser les subventions nécessaires à leur équilibre mais, plus la durée d'une concession est longue, plus il est probable que des événements imprévus viendront en bouleverser l'économie.

Or, malgré le soin mis à répartir au mieux les risques entre le concédant et le concessionnaire dans le contrat, l'Etat, tenu d'assurer la continuité du service public, doit négocier, en cas d'imprévu, avec un concessionnaire avantage par sa meilleure connaissance de l'état réel de la concession. En outre de telles durées contribuent à rigidifier pour très longtemps l'organisation du système autoroutier et rendent difficile des réformes qui pourraient encore être nécessaires. Une réflexion sur la durée des concessions serait donc souhaitable avant de prochaines attributions.

## **B – La tarification des autoroutes**

La loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes avait maintenu le principe de la gratuité du réseau routier, institué par la Révolution française, et n'autorisait l'Etat à les concéder qu'à titre exceptionnel et à des personnes publiques ; des textes ultérieurs, en 1960, 1969 et 1970 ont généralisé la concession des autoroutes et l'institution des péages sur les autoroutes concédées, les concessions ayant une durée limitée. D'après la jurisprudence, ces péages constituent la contrepartie du service rendu par les concessionnaires aux usagers et doivent correspondre au coût de ce service.

Dans les livres blancs que la Commission européenne a publiés ces dernières années, elle plaide pour l'application par l'ensemble des modes de transports d'une tarification au « coût marginal social »<sup>5</sup>. Plusieurs directives européennes vont dans le même sens et une telle tarification est généralement recommandée par les études économiques sur ce sujet. En effet, comme cette tarification prend en compte la valeur des effets externes sur l'environnement, la sécurité et la congestion routière, elle est censée harmoniser les conditions de concurrence entre les différents modes de transport, orienter les flux de trafic entre modes de façon optimale pour la collectivité et minimiser les besoins de nouvelles infrastructures.

### **1 – La couverture des coûts des autoroutes par leurs usagers**

Les services des ministères chargés de l'économie, de l'équipement et des transports, et de l'environnement ont réalisé plusieurs études pour calculer le coût marginal social de l'usage des routes et autoroutes ainsi que le prix payé par leurs usagers, c'est-à-dire la somme des péages autoroutiers et des diverses taxes, notamment la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), le rapport entre ce prix et ce coût étant dénommé « taux de couverture ».

Ces études, qui font nécessairement appel à des approximations, retiennent les recommandations des groupes de travail du commissariat général du Plan sur la valeur des effets externes sur l'environnement et la sécurité. Elles reposent sur diverses autres conventions par exemple pour

---

5) Le coût marginal social comprend les coûts variables supportés par l'exploitant de l'infrastructure utilisée mais aussi les coûts variables supportés par l'ensemble de la collectivité : coût liés à la congestion de la voirie pour les autres usagers (temps perdu en raison d'une diminution de la vitesse), coûts liés à l'insécurité, coûts des dommages environnementaux comme l'émission de gaz à effet de serre.

évaluer les coûts de la congestion routière, c'est-à-dire valoriser le temps perdu par les usagers en raison de la diminution de la vitesse de circulation due à l'augmentation du trafic. C'est pourquoi, leurs résultats, souvent assez différents, doivent être pris avec précaution.

Malgré leurs différences, toutes ces études montrent que le taux de couverture pour les usagers des autoroutes à péage est nettement supérieur à 1. Pour satisfaire les conditions d'une tarification au coût marginal social, un relèvement des péages ou de la fiscalité ne serait donc pas, en moyenne, nécessaire. Pour l'ensemble du réseau routier, y compris les autoroutes, le prix payé par les usagers à travers les taxes et péages, est bien moindre que pour les seules autoroutes à péage ; le taux de couverture y est voisin de 1 pour les véhicules légers et inférieur à 1 pour les poids lourds.

Les comparaisons internationales sont encore plus délicates mais, selon les données disponibles, ces taux de couverture seraient plus élevés en France que dans la plupart des autres pays européens car la fiscalité sur les carburants y est en moyenne plus lourde et les péages plus importants. Cette situation peut avantager relativement le transport routier dans ces pays et induire un surcroît de trafic de transit sur le réseau français. Une harmonisation européenne serait donc bienvenue.

En outre, selon ces études, les taux de couverture pour les poids lourds sont inférieurs à ceux pour les véhicules légers, aussi bien sur le réseau routier dans son ensemble que sur celui des seules autoroutes concédées. Pour rapprocher le prix payé par chaque catégorie d'usagers du coût marginal social, il serait donc nécessaire de moduler les montants de la fiscalité ou des péages, selon les catégories.

## **2 – Les conséquences d'une éventuelle tarification au coût marginal social**

La tarification de l'usage des routes et autoroutes selon leur coût marginal social conduirait à modifier profondément le dispositif en vigueur. En effet, ce coût marginal social est largement indépendant du statut juridique de la voirie (concession ou gestion par une collectivité publique) et, dans le cas d'une concession, ne correspond pas nécessairement au péage qui en assure l'équilibre financier. Le partage actuel du financement du réseau autoroutier entre les usagers et l'Etat devrait donc être modifié.

Une telle tarification contrarierait également la relation directe aujourd'hui établie entre péage et service rendu. En effet, elle suppose une augmentation du péage lorsque les encombrements sont plus

importants alors même que la qualité du service rendu est dégradée. Toutefois, les quelques expériences de modulation des tarifs autoroutiers montrent que celle-ci permet de fluidifier le trafic avec un gain collectif et qu'il serait donc intéressant de les étendre.

Enfin, cette tarification nécessiterait une adaptation des péages aux caractéristiques propres de chaque autoroute (coûts d'exploitation, environnement, congestion...) et pourrait donc induire des variations locales importantes des tarifs.

Compte tenu des orientations déjà données par les autorités européennes, l'adoption de nouveaux principes de tarification selon le coût marginal social ne peut être écartée. Il conviendrait donc de se préparer rapidement à cette éventualité pour donner aux concessionnaires et aux usagers une vision de l'évolution possible des prix relatifs, vision également nécessaire à l'Etat dès lors qu'il concède désormais pour plusieurs décennies de nouvelles sections d'autoroutes à des concessionnaires privés.

## **C – L'organisation et le financement du secteur public autoroutier**

### **1 – L'ouverture du capital d'ASF et ses conséquences**

La mise sur le marché de près de la moitié des actions d'ASF, qui a pour objectif de favoriser la formation de grands groupes français ayant une vocation internationale dans le secteur de la concession d'autoroutes, a été grandement facilitée par la réforme de la politique autoroutière mais soulève des interrogations sur l'organisation et le financement du secteur public autoroutier.

#### *a) La cession par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de sa participation dans ASF à ADF*

Au début de 2000, la CDC détenait 8,5 % du capital des sociétés ASF, SAPRR et SANEF. Conformément à une décision de son conseil d'administration en date du 29 juin 2000, ADF a acquis cette participation et en a rétrocédé aussitôt la moitié à l'Etat. Ces transactions sont critiquables sur deux points.

D'une part, les prix de cession par action ont été les mêmes pour les trois SEMCA concernées alors que leurs situations financières étaient très différentes et ne pouvaient pas justifier cette identité.

D'autre part, ADF a ainsi acquis 16,5 millions d'actions d'ASF au prix unitaire de 0,35 €<sup>6</sup>, et en a rétrocédé la moitié à l'Etat au même prix, alors que les actions d'ASF ont été mises sur le marché en mars 2002 à un prix compris entre 24 et 25 €. A cette date, pour l'Etat et ADF, les plus-values réalisées ou potentielles s'élevaient au total à au moins 340 M€ sur les actions cédées par la CDC.

La valeur d'ASF a en effet été fortement accrue par l'allongement de la durée de sa concession que la Commission européenne a autorisé le 24 octobre 2000. Or, lorsque ces transactions entre la CDC, ADF et l'Etat ont été conclues, les négociations avec la Commission, entamée depuis plusieurs années, pouvaient laisser espérer un allongement significatif de cette durée ; l'intérêt de la CDC était d'attendre l'issue de ces négociations pour connaître la valeur de sa participation dans ASF. En ne tenant aucun compte de l'espérance d'allongement de la durée de concession, l'Etat, par l'intermédiaire d'ADF, a privé la CDC de la plus-value qu'elle aurait réalisée si sa participation dans ASF avait été appréciée en tenant compte de cet allongement.

*b) Les contours et les besoins de financement du secteur public autoroutier*

Les prévisions financières à long terme établies par les SEMCA montrent que, dans l'ensemble, elles pourront rembourser leurs emprunts avant les nouvelles dates d'expiration de leurs concessions, voire nettement avant. Si la situation financière du secteur est globalement satisfaisante, certaines SEMCA sont cependant encore fragiles. Les perspectives financières des deux concessionnaires d'autoroutes et tunnels alpins sont particulièrement préoccupantes (cf. le chapitre de ce rapport sur la SFTRF pour ce qui concerne celle-ci) et celles de la SAPN ne sont guère plus favorables. Des mesures devront être rapidement prises pour assainir leur situation : les SEMCA auront encore besoin de plusieurs centaines de millions d'euros de dotations en capital.

La privatisation partielle d'ASF, réalisée principalement par la cession des titres détenus par ADF, prive cet établissement de dividendes futurs et donc d'une source de revenus pour financer les besoins des SEMCA. Bien qu'il ait été créé pour organiser une solidarité financière entre les SEMCA, ADF n'a rien conservé du produit de cette cession des actions d'ASF, soit 1,8 Md€. En effet 1,5 Md€ ont été reversés au budget général de l'Etat en application de la loi de finances rectificative pour

---

6) en tenant compte d'une opération ultérieure de multiplication des actions d'ASF.

2001 et le solde, soit 0,3 Md€, doit financer des investissements dans les transports ferroviaires, fluviaux ou maritimes.

C'est pourquoi, si la privatisation partielle d'ASF prélude à un plus vaste mouvement d'ouverture du capital des SEMCA, il conviendrait de définir rapidement les contours souhaitables du secteur public autoroutier et les moyens de financer les besoins en fonds propres de celles des SEMCA qui sont fragiles.

## **2 – Les établissements publics du secteur autoroutier**

### *a) Autoroutes de France (ADF)*

A la fin de 2001, la moitié des participations de l'Etat dans les SEMCA était portée par ADF mais cet établissement public qui ne joue aucun rôle dans la gestion de ses participations, pas même de concertation entre les acteurs du système autoroutier, se contente d'entériner les décisions de l'Etat. Celui-ci ne s'en est même jamais servi pour établir des comptes consolidés du secteur public autoroutier. En 1996, la Cour s'interrogeait déjà sur la raison d'être d'ADF. En 2002, l'utilité de cet établissement est encore plus douteuse.

### *b) Les établissements publics intermodaux*

La loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport et ses deux décrets d'application du 5 avril 2002 ont créé deux établissements publics dont l'objet est de concourir à une politique intermodale des transports, notamment en finançant des projets ferroviaires. Les missions du premier, dénommé « fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports », ont une échelle nationale et celles du second, dénommé « fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin », sont limitées aux transports dans le massif alpin.

En application de cette loi, le premier devrait recevoir une dotation en capital de 0,3 Md€, solde précité de la cession des actions d'ASF, et le second devrait avoir pour ressources les dividendes de participations qu'il prendrait dans des sociétés concourant à l'offre de transports dans les Alpes.

Les relations futures de ces deux établissements avec les SEMCA, comme avec ADF, ne sont pas claires et il est malaisé de déterminer

quelles ressources financières les exploitants d'autoroutes et tunnels alpins pourraient apporter au second d'entre eux.

*c) La caisse nationale des autoroutes (CNA)*

Les emprunts des SEMCA étaient jusqu'à présent contractés par la Caisse nationale des autoroutes (CNA), établissement public de l'Etat qui leur rétrocédait les sommes empruntées aux mêmes conditions. Les SEMCA ont convenu de limiter leur recours à la CNA au financement des travaux complémentaires sur les autoroutes déjà en services et ASF a décidé de son côté de renoncer progressivement à faire appel à la CNA. Dans ces conditions et comme la gestion financière de la CNA est totalement passive, la Cour s'interroge sur le maintien de cet établissement public dans sa forme actuelle.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les mesures prises au cours de ces dernières années pour assainir la situation financière des SEMCA, améliorer les choix d'investissements, faire plus systématiquement appel à la concurrence et normaliser les règles comptables et fiscales appliquées à ce secteur constituent un indéniable progrès et répondent assez largement aux préoccupations exprimées par la Cour dans ses précédents rapports même si on peut regretter certaines mesures ponctuelles prises dans le cadre de cette réforme. En particulier, le changement de régime de TVA aurait pu être mieux conduit. Par ailleurs, la cession de la participation de la CDC dans ASF aurait dû mieux prendre en compte ses nouvelles perspectives financières.*

*Sur certains points, comme la tarification des autoroutes ou encore les procédures d'attribution et la durée des nouvelles concessions, des adaptations seraient utiles et méritent à tout le moins réflexion. Enfin, l'ouverture du capital des SEMCA, si elle est étendue, remettrait fortement en cause les modalités antérieures de financement du secteur public autoroutier : des décisions rapides sur le financement de ces sociétés et sur les missions imparties aux établissements publics de ce secteur sont donc nécessaires.*

---

*REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU  
LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER,  
DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE  
ET DU MINISTRE DELEGUE AU BUDGET ET A LA REFORME  
BUDGETAIRE*

*Les recommandations formulées par la Cour des comptes en 1999 dans le rapport public particulier sur la politique autoroutière ont été prises en compte et ont servi de fondements à la réforme autoroutière mise en œuvre en 2001. Cette réforme, rendue nécessaire par l'évolution du droit de la concurrence, s'est traduite notamment par la définition de nouvelles modalités d'attribution des concessions, l'allongement de la durée des concessions, la modification des règles comptables, et la mise en conformité du régime de TVA appliqué aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.*

*Comme le souligne la Haute juridiction, ce nouveau contexte, marqué par l'ouverture du capital des Autoroutes du Sud de la France en mars 2002, nécessitera encore des adaptations dans les prochaines années. La Cour des comptes fait observer notamment que dans le cadre des prolongements de la réforme, des réflexions devront être menées dans les années à venir sur les procédures d'attribution des concessions, leur durée, la tarification des autoroutes et l'organisation et le financement du secteur public autoroutier.*

*Nos observations porteront en premier lieu sur les améliorations susceptibles d'être apportées à la procédure d'attribution de concessions autoroutières, avant d'aborder la question du devenir du secteur autoroutier public.*

### ***Les procédures d'attribution***

*La Cour des comptes constate que les procédures d'attribution des concessions d'autoroutes font désormais l'objet d'un avis d'appel à candidatures, suivi d'une procédure se déroulant conformément à la réglementation en vigueur. Elle regrette toutefois que les clauses des cahiers des charges ne soient pas entièrement fixées avant la consultation et qu'elles ne soient pas assorties de paramètres financiers précis qui permettraient de hiérarchiser les critères de sélection des candidats. Elle estime par ailleurs que la composition de la commission consultative, dont le rôle est de donner un avis sur les candidatures, ne garantit pas une indépendance totale.*

### ***Le cahier des charges***

*Le projet de cahier des charges, désormais remis systématiquement aux candidats admis à présenter une offre, pourrait être complété : les garanties de remise en état de l'ouvrage font d'ores et déjà partie des*

*dispositions inscrites dans le cahier des charges qui ne donnent pas lieu à discussion. Il pourrait en aller de même, à la lumière de l'expérience acquise lors de la négociation des concessions de la section Rouen-Alençon de l'autoroute A28 et du viaduc de Millau, pour les indemnités en cas de déchéance du concessionnaire.*

*Les éléments financiers du cahier des charges sont, en ce qui les concerne, au cœur du contrat de concession puisqu'ils commandent son équilibre. De ce fait, il ne semble ni possible ni souhaitable d'en figer la consistance au préalable, afin de laisser aux candidats la flexibilité nécessaire pour optimiser leurs offres sur le plan financier.*

### **La hiérarchisation des critères**

*La hiérarchisation des critères a vocation à favoriser la lisibilité des objectifs poursuivis par l'État concédant, en liaison avec les préoccupations des autres collectivités publiques, cofinanceurs éventuels, dans le cas d'une subvention d'équilibre.*

*Une telle hiérarchisation a été adoptée pour la concession de la section Rouen-Alençon de l'autoroute A 28.*

*La réflexion sera poursuivie sur cette question. Il convient cependant de souligner les limites d'une pondération trop fine des critères d'appréciation des offres. Un système de hiérarchisation très « sophistiqué » ne présente souvent qu'une garantie formelle d'objectivité et de transparence. Les systèmes de pondération de critères, utiles pour certains projets, présentent une rigidité excessive dans le cas des contrats de concession et n'offrent pas une garantie d'objectivité. En effet, au vu d'une analyse sommaire, l'offre d'un candidat peut apparaître extrêmement performante au regard d'un critère et être assortie de conditions – souvent implicites ou indirectement formulées – qui en affaiblissent l'intérêt ou la crédibilité. C'est le cas, par exemple, quand l'offre est subordonnée à l'acceptation d'engagements exorbitants de la part du concédant (notamment sur la programmation des investissements sur le réseau non concédé) ou quand elle repose sur des hypothèses techniques, économiques ou financières irréalistes ou très improbables.*

*En tout état de cause, le classement des offres ne consiste pas simplement à en apprécier la performance au regard de tel ou tel critère, à attribuer une note pour chaque critère et à additionner les notes. Il s'agit d'estimer la crédibilité des offres au regard du respect de chacun des critères et de pouvoir juger, pour chaque offre, d'une qualité globale qui repose aussi sur la cohérence d'ensemble.*

### ***La commission consultative***

*Nous ne pouvons pas partager les présomptions de la Haute juridiction sur l'indépendance de la commission consultative, composée notamment de fonctionnaires de nos trois ministères.*

*Tout d'abord son rôle se limite à fournir au Ministre en charge de la voirie nationale, seul compétent pour prendre la décision et dont la décision n'est pas liée par l'avis de la commission, les éléments objectifs de nature à éclairer sa décision au regard des intérêts et des objectifs des collectivités intéressées. Au demeurant et s'il en était besoin, la collégialité interministérielle et la présence à la tête de la commission consultative du président de la quatrième section du conseil général des ponts et chaussées sont des éléments d'indépendance et d'objectivité.*

*Ensuite, il convient de noter que la commission peut se faire – et se fait effectivement – assister d'experts, extérieurs ou non à l'administration : ingénieur général chef de la mission territoriale compétente, conseils juridiques et financiers notamment.*

### ***La durée des concessions***

*La Cour de comptes estime que « plus la durée d'une concession est longue, plus il est probable que des événements imprévus viendront en bouleverser l'économie ». Elle note que « malgré le soin mis à répartir au mieux les risques entre le concédant et le concessionnaire dans le contrat, l'État, tenu d'assurer la continuité du service public, doit négocier, en cas d'imprévu, avec un concessionnaire avantage par une meilleure connaissance de l'état réel de la concession. En outre, de telles durées contribuent à rigidifier pour longtemps l'organisation du système autoroutier et rendent difficiles des réformes qui pourraient encore être nécessaires ».*

*Il convient tout d'abord de noter que la capacité des contractants à tout prévoir ne serait pas plus grande, si des durées moins longues, par exemple 35 ou 40 ans, avaient été fixées. Ensuite et surtout, les parties contractantes ne visent pas l'objectif du « tout prévoir » sur la durée du contrat.*

*La négociation a pour vocation d'intégrer l'incertitude dans la vie du contrat en prévoyant, le cas échéant, les nécessaires mécanismes de correction, d'adaptation ou de régulation ainsi que les conditions – et les limites – de cette mise en œuvre au regard du principe de risques et périls et de la jurisprudence applicable en la matière. Le concédant s'engage à travers les documents de la consultation, le candidat à travers son offre. Le traitement des risques et leur appréciation, le partage de leur prise en charge éventuelle, les conditions et les modalités de leur indemnisation ne peuvent relever d'une définition unilatérale de l'une ou de l'autre partie. Chacune a*

*ses contraintes et ses exigences, dont certaines peuvent constituer des impératifs. L'objet de la négociation consiste à faire converger les points de vue sur les événements prévisibles et imprévisibles.*

*La théorie de l'imprévision est née de la préoccupation de satisfaire aux exigences du principe de continuité des services publics. Elle a vocation à s'appliquer à tous les contrats de longue durée dont la bonne exécution est nécessaire au fonctionnement continu des services publics. Elle trouve à s'appliquer même si le contrat de concession ne l'a pas explicitement prévu. Or, il est de la nature des contrats de concession, signés pour de très longues durées, de devoir faire face à des événements non seulement imprévus, mais imprévisibles au moment de la signature du contrat de concession. Si donc les événements eux-mêmes ne sont pas prévisibles, la constitution d'un état d'imprévision dans la vie d'un contrat de concession passé avec l'État est fort probable, ne serait-ce que du fait des mesures prises par l'État, mesures qui peuvent avoir un impact sur celui-ci. Il ne convient donc pas de juger du caractère adapté ou non de la durée d'un contrat au regard de l'imprévision, dans la mesure où celle-ci est partie intégrante du "paysage normal" de la concession.*

*Une durée longue est pour le concessionnaire un facteur de limitation des risques financiers, et donc de sécurité. Une fois l'ouvrage construit et le trafic en régime de croisière, ces risques deviennent relativement limités pour le concessionnaire, ce qui le conduit nécessairement à être moins exigeant en termes de rentabilité.*

*Il faut également remarquer que cette durée peut subir des modifications en cours de contrat. Ainsi, le cahier des charges pour la concession du viaduc de Millau stipule-t-il, notamment, que la concession prendra fin à la demande du concédant dès lors qu'un certain niveau de chiffre d'affaires cumulé est atteint. Ce dispositif, compte tenu des contraintes particulières qui s'attachent à chaque projet et concession, pourrait effectivement être appliqué de façon plus générale en prenant en compte la notion de durée d'amortissement de l'ouvrage.*

*Enfin, la relation entre la durée de la concession et le besoin de subvention est un élément essentiel de l'équilibre d'une concession qui doit s'apprécier sur sa durée totale, au regard des paramètres économiques et financiers sur lesquels il repose, y compris la rémunération du concessionnaire. Le fait qu'une concession ait besoin de cinquante années pour trouver son équilibre n'invalide pas la logique économique ou financière intrinsèque du projet.*

***Les méthodes comptables adoptées par les sociétés concessionnaires dans le cadre de la réforme autoroutière***

*Les remarques de la Cour concernant deux traitements comptables adoptés par les SEMCA appellent de notre part les précisions suivantes :*

***Sur le traitement comptable de l'allongement des durées des concessions :***

*La Cour critique les dispositions adoptées par la SFTRF à l'occasion de la mise en œuvre dans ses comptes de l'impact de l'allongement de la durée de la concession de l'autoroute de la Maurienne.*

*Le lecteur voudra bien trouver nos éléments de réponse sur ce point dans le chapitre du rapport public consacré à la SFTRF. Nous concluons que la régularité des méthodes comptables employées par la société ne saurait en aucune manière être remise en question.*

***Sur les conséquences du changement de régime de TVA sur la comptabilisation des immobilisations des sociétés autoroutières***

*Par un arrêt du 12 septembre 2000, la cour de justice des communautés européennes (CJCE) a condamné le régime de TVA spécifique applicable aux concessionnaires d'autoroute en France.*

*Afin de tirer les conséquences de cet arrêt, (i) le régime de TVA spécifique a été abrogé et (ii) un droit à récupération a été ouvert au titre du « passé » par la loi de finances rectificative pour 2000 (LFR) : les sociétés ont ainsi été autorisées à récupérer la TVA sur les investissements réalisés au cours des quatre années précédant le changement de régime de TVA, diminuée de la TVA qu'elles auraient collectée sur les péages sur la même période en régime de droit commun. Le droit à restitution ouvert par la LFR concerne les montants de TVA ayant grevé les investissements réalisés à compter du 1er janvier 1996 et mis en service avant le 12 septembre 2000, diminués de la TVA qui aurait été collectée sur les péages pendant la même période.*

*La Cour estime :*

*- que la méthode de comptabilisation des immobilisations instituée par la LFR induit une valeur comptable des immobilisations qui s'avère être sans rapport avec leur valeur historique, quel que soit le sens donné à cette notion ;*

*- sans toutefois contester la régularité des comptes des sociétés, qu'une information suffisante sur l'impact de la méthode de comptabilisation des immobilisations aurait du être donnée dans l'annexe.*

*Sur le premier point, nous relevons qu'il n'appartient pas aux services de l'Etat de questionner un dispositif adopté par le législateur. En outre, nous considérons que le coût d'entrée des immobilisations ainsi déterminé s'inscrit bien dans le cadre de la méthode du coût historique, puisqu'il est la résultante du coût TTC de celles-ci déduction faite de la TVA admise en déduction en vertu d'une disposition légale. Or, le plan comptable général dispose que la valeur d'entrée d'un bien est constituée, entre autres éléments, de son prix d'achat après déduction des taxes récupérables.*

*Sur le second point, tout en reconnaissant que l'annexe des comptes de ces sociétés aurait pu être plus explicite, nous estimons que les informations demandées par la Cour ne sont pas susceptibles d'influencer d'une quelconque manière l'opinion d'un lecteur des comptes.*

### **Le secteur autoroutier public**

*Le secteur autoroutier public est composé des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). Au nombre de huit, elles sont pour six d'entre elles organisées en trois groupes opérant chacun dans un secteur géographique (ASF/ESCOTA, SANEF/SAPN, SAPRR/AREA). Les deux autres sociétés, SFTRF et ATMB, ont la particularité d'exploiter chacune une autoroute et un tunnel international transalpin (Tunnel du Fréjus et du Mont-Blanc respectivement).*

*Enfin, deux établissements publics complètent le secteur autoroutier public : d'une part, Autoroutes de France (AdF), chargé à l'origine d'une mission de péréquation des ressources des sociétés d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes, exerce aujourd'hui en pratique une importante mission d'actionnaire de ces sociétés ; d'autre part, la Caisse Nationale des Autoroutes (CNA), émet, pour le compte des sociétés, des emprunts affectés au financement de la construction ou de l'aménagement des autoroutes.*

### **Une première expérience réussie : l'ouverture du capital des Autoroutes du Sud de la France**

*Les mesures décidées par l'Etat dans le cadre de la réforme autoroutière, ont rendu possible l'ouverture du capital du groupe Autoroutes du Sud de la France (ASF), annoncée le 16 octobre 2001. Les mois qui ont suivi cette annonce ont vu la conclusion d'un important travail préparatoire entre l'Etat et les sociétés ASF et ESCOTA, qui a notamment conduit les sociétés à :*

*- moderniser les cahiers des charges qui contribuent à garantir la stabilité et la visibilité de l'équilibre des contrats de concessions. Par rapport aux précédents cahiers des charges, les sociétés sont maintenant assurées d'une meilleure protection, notamment en cas d'éventuelles modifications de*

leur environnement (modifications de la réglementation technique ou de l'environnement fiscal) ;

- conclure avec l'Etat un contrat d'entreprise pour les années 2002 à 2006. Ces contrats tracent pour les cinq années concernées les grandes lignes de l'évolution stratégique des sociétés, et apportent une plus grande visibilité sur leurs perspectives d'investissements, leur politique tarifaire, commerciale, sociale et environnementale.

Les contrats de concession et les contrats d'entreprise représentant des éléments déterminants d'appréciation des perspectives d'activité du groupe, leur conclusion a joué un rôle majeur dans l'opération d'ouverture du capital d'ASF. Celle-ci a porté sur un volume de :

- 75,5 millions de titres détenus par l'établissement public Autoroutes de France (ADF) ;

- 37,1 millions d'actions nouvellement émises (dont 5,5 millions d'actions réservées aux salariés). Réalisée par attribution de bons de souscription d'actions, l'augmentation de capital, pour un montant total de 791 M€<sup>7</sup>, a été uniquement souscrite par les investisseurs privés ayant participé à l'opération d'ouverture du capital d'ASF.

L'augmentation de capital d'ASF est intervenue concomitamment à l'ouverture de son capital pour favoriser le développement de la société, notamment en lui donnant accès aux marchés de capitaux dans les meilleures conditions.

L'ouverture du capital d'ASF a suscité une demande importante et de qualité. Bien que le prix proposé (25 € pour les investisseurs institutionnels, 24 € pour les personnes physiques) ait été fixé dans le haut de la fourchette indicative annoncée initialement, le cours a progressé le premier jour de 11,2 % par rapport au prix proposé aux particuliers et de 6,8 % par rapport au prix proposé aux investisseurs institutionnels. Depuis son introduction, le titre ASF s'est distingué par sa bonne tenue dans des conditions de marché particulièrement dégradées et volatiles. Le succès de l'opération d'ouverture du capital d'ASF témoigne de la confiance des marchés financiers, tant dans la qualité de la gestion de la société, que dans ses perspectives d'activité.

Cette introduction en bourse a permis au groupe ASF de poursuivre son développement dans son métier de concessionnaire d'autoroutes et d'aborder l'avenir forte d'un actionnariat diversifié, avec le dynamisme et la visibilité d'une société cotée.

A l'issue de l'ouverture du capital, l'Etat détient majoritairement le capital d'ASF, avec 50,4 % du capital du fait de sa participation directe et de sa participation indirecte par l'intermédiaire d'Autoroutes de France. Les

---

7) hors l'augmentation de capital réservée aux salariés.

collectivités territoriales et les chambres consulaires détiennent 0,9 % du capital et les salariés environ 2,4 %. Les actionnaires privés représentent désormais 46,3 % du capital.

### **Les perspectives d'évolution du secteur**

Le gouvernement a engagé à l'automne 2002 une réflexion sur les conditions dans lesquelles ce mouvement d'évolution peut être poursuivi, avec pour objectif de susciter le développement de grands groupes français de concessions. En tout état de cause, nous considérons que toute évolution du secteur devra respecter :

- les intérêts stratégiques des entreprises, afin de favoriser leur développement autonome et pérenne dans les meilleures conditions ;
- les intérêts de l'Etat dans la gestion des contrats de concession le liant aux sociétés, afin de garantir sur le long terme le haut niveau de qualité du service public autoroutier français ;
- les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

Les recommandations tirées de cette étude, engagée selon les trois principes décrits ci-dessus, pourront conduire le gouvernement à définir les grandes lignes d'une stratégie globale et cohérente d'évolution à moyen terme du capital des sociétés autoroutières.

### **Les établissements publics du secteur autoroutier**

La Cour des comptes constate que la mission originelle d'Autoroutes de France (AdF) a pris fin avec la transformation en participations de la quasi-totalité des avances de péréquation que cet établissement public détenait sur la société française du tunnel routier du Fréjus. La Haute juridiction s'interroge sur l'utilité et le maintien de cet établissement public.

Si les activités d'AdF ne correspondent plus à sa mission originelle, l'utilité et le rôle de cet établissement public ne doivent pas pour autant être minimisés : d'une part, AdF joue pleinement son rôle d'actionnaire des sociétés concessionnaires ; d'autre part, le conseil d'administration d'AdF reste une instance de débat et d'échange, qui permet de rassembler toutes les parties prenantes à la détermination de la politique autoroutière.

La Cour désapprouve le fait que l'État ne se soit jamais servi d'AdF pour établir des comptes consolidés du secteur public autoroutier.

En tant qu'établissement public administratif soumis aux règles de la comptabilité publique, AdF se trouve hors du périmètre de l'obligation d'établir des comptes consolidés en application du dispositif légal actuel.

*La Cour des comptes s'interroge sur le maintien de la Caisse Nationale des Autoroutes (CNA) dans sa forme actuelle, compte tenu de l'évolution de son rôle suite à la réforme du système autoroutier. Il est fait observer que le rôle d'émetteur de la CNA est appelé à se poursuivre, sur des volumes décroissants mais encore significatifs durant plusieurs années.*

*La remarque de la Haute juridiction sur le caractère passif de la gestion financière de la CNA est contredite par les faits : de nombreuses opérations financières de gestion de la dette ont été réalisées par la CNA : ainsi en début d'année 2002, la CNA a négocié avec succès une importante restructuration des prêts contractés par les sociétés avec la banque européenne d'investissements (BEI).*

*Ces opérations sont, certes, réalisées en toute transparence financière pour le compte des SEMCA, mais transparence ne signifie pas passivité : la CNA est un acteur essentiel de la définition de la politique de gestion de la dette des SEMCA, en tant qu'initiateur des réflexions engagées par les sociétés sur ce sujet puis en tant que conseiller de celles-ci dans l'élaboration de leurs réflexions. Enfin, certaines opérations de gestion de dette, parce qu'elles conduisent à modifier les contrats d'origine des emprunts, nécessitent en tout état de cause l'implication active de la CNA, qui reste titulaire de ces emprunts.*

*La réflexion engagée récemment par l'Etat sur l'évolution du capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes portera tout naturellement sur le devenir des établissements publics Autoroutes de France et Caisse Nationale des Autoroutes.*



*Dans son rapport public particulier de 1999, la Cour des comptes avait souligné que la politique autoroutière avait permis à la France de se doter d'un réseau d'infrastructures autoroutières de plus de 7500 km de qualité.*

*Le dispositif d'attribution des concessions a fait l'objet d'une profonde réforme, qui nécessite une évolution des méthodes de travail et des relations entre les collectivités publiques et les sociétés concessionnaires.*

*La réforme autoroutière a rendu possible l'ouverture du capital réussie du groupe ASF. L'Etat a récemment engagé une démarche de réflexion d'ensemble sur le secteur autoroutier, avec pour objectif de tracer les contours d'une stratégie globale et cohérente d'évolution du capital des SEMCA.*

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE DES DEPOTS  
ET CONSIGNATIONS

***Sur les marchés de fournitures et de services des SEMCA***

*C'est l'assujettissement, à partir d'avril 2000, des SEMCA à la directive services qui a entraîné la cession au secteur public autoroutier, en novembre 2000, du département des autoroutes et grands ouvrages de la SCET ; ce département a été constitué en GIE des SEMCA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001.*

***Sur la cession des participations dans les SEMCA***

*Les négociations entre l'Etat et la CDC ont abouti fin 1999 – début 2000 ; à l'époque et dans le cadre des discussions avec les autorités communautaires, les allongements de concessions n'étaient pas acquis.*

*L'évaluation de prix a tenu compte du fait que les transactions s'appliquaient à des actions de sociétés d'économie mixte dont les statuts limitaient la rémunération des participations en capital. Les participations de la CDC au capital de ces sociétés avaient été effectuées dans cette logique de participation à des investissements d'intérêt général et non pas dans une logique de placement financier. Il n'y avait donc pas de raison pour que la CDC réalise une plus-value disproportionnée par rapport à son rôle et aux risques encourus.*

*La privatisation partielle d'ASF est intervenue deux ans après, en avril 2002.*

REPONSE DU PRESIDENT D'AUTOROUTES DE FRANCE

*La Cour des comptes évoque dans son rapport sur la réforme de la politique autoroutière certains points qui concernent ADF, principal actionnaire des SEMCA aux côtés de l'Etat.*

*Ses observations essentielles portent sur les points suivants :*

- le rôle d'ADF,*
- le prix de cession par la Caisse des dépôts et consignations à ADF des actions détenues dans les SEMCA.*

### **Le rôle d'ADF**

*La Cour considère qu'ADF a perdu sa principale raison d'être avec l'achèvement de sa mission originelle - réaliser une péréquation nationale des situations de trésorerie des SEMCA - à la suite de la réforme de 1994 du secteur autoroutier concédé et dans ces conditions elle estime que l'utilité de cet établissement public est douteuse.*

*S'agissant du premier point, s'il est exact que sa mission originelle a évolué, ADF a vu son rôle se développer dans des directions nouvelles. C'est ainsi qu'ADF est entré au capital d'ATMB et dispose d'un siège au conseil d'administration de cette société. Par ailleurs le président d'ADF siège au conseil de surveillance du GEIE franco-italien qui assure désormais la gestion du tunnel du Mont-Blanc.*

*D'autre part, dans certains schémas de restructuration du pôle alpin qui concernent trois sociétés (AREA-ATMB-SFTRF), ADF est appelé à jouer le rôle d'actionnaire essentiel de la société mère. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le président d'ADF a été nommé administrateur provisoire de l'établissement public récemment créé, nommé "fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin".*

*Enfin ADF est de plus en plus impliqué dans le fonctionnement des sociétés puisque son président est président des comités d'audit d'ASF, de la SANEF et de la SFTRF, membre du comité d'audit d'ATMB et du comité des engagements de la SAPRR et de la SANEF ; en outre, le secrétaire général d'ADF est membre du comité d'audit de la SAPRR.*

*En ce qui concerne le rôle de lieu de débat sur la politique autoroutière, la liste des sujets abordés lors des conseils d'administration d'ADF figure en annexe : elle montre que ce rôle s'est développé surtout depuis 1998. S'il est vrai que les élus locaux sont, comme il est normal, particulièrement concernés par les investissements dans leur région, phénomène que l'on constate d'une manière encore plus accentuée dans les conseils des sociétés, le conseil d'ADF, notamment avec l'arrivée d'élus très intéressés par la politique nationale, reste le seul lieu où les différentes parties prenantes peuvent débattre des différents aspects de la politique autoroutière au sens large. C'est pourquoi il est tout à fait injuste et inexact de dire qu'ADF ne joue aucun rôle de concertation entre les acteurs du système autoroutier.*

*Le rapport d'activité d'ADF est d'ailleurs actuellement le seul document permettant d'avoir une vision relativement exhaustive de l'activité et de la situation des SEMCA.*

*Bien entendu si le processus d'ouverture du capital des sociétés s'élargissait, il conviendrait d'engager une réflexion sur le rôle d'ADF.*

***Le prix de cession par la Caisse des dépôts de ses actions dans les SEMCA***

*Ce prix est le résultat de discussions entre l'Etat et la Caisse des dépôts qui a accepté ce prix, faute d'autre référence objective.*

**A N N E X E**

***Liste des sujets qui ont fait l'objet d'un exposé particulier suivi d'un débat lors des réunions du conseil d'administration d'ADF depuis 1994***

23 juin 1994

*Présentation des grandes lignes de la réforme de 1994 : recapitalisation des SEMCA, création des pôles régionaux, rôle des collectivités locales, contrats de plan Etat-SEMCA (directeur des routes)*

28 juin 1995

*Bilan de la réforme, perspectives d'opérations nouvelles (directeur des routes)*

18 janvier 1996

*Avancement des contrats de plan, situation financière du secteur autoroutier, politique tarifaire, situation de Cofiroute (directeur des routes)*

29 janvier 1997

*Taxe d'aménagement du territoire, augmentation des coûts de construction, schéma directeur, rôle du conseil d'administration d'ADF en tant qu'instance de discussion et d'échange sur la politique autoroutière (directeur des routes)*

2 juillet 1997

*Maîtrise des coûts de construction des SEMCA (directeur des routes)*

22 janvier 1998

*Règles de concurrence communautaire (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes)*

*Adaptation de ces règles aux procédures d'attribution des concessions (directeur des routes)*

1er juillet 1998

*Situation financière de la SFTRF (président d'ADF)*

12 novembre 1998

*Présentation de l'augmentation du capital de la SFTRF, annonce de la publicité européenne pour l'A28, avancement des constructions en cours (directeur des routes)*

20 janvier 1999

*Situation du secteur autoroutier concédé, avancement des constructions en cours, perspectives, coût des travaux, endettement des SEMCA (directeur des routes)*

6 juillet 1999

*La politique de la sécurité routière et les sociétés concessionnaires (directrice de la sécurité et de la circulation routières)*

26 janvier 2000

*Limites de l'adossment et projet de réforme du secteur autoroutier, le péage de transit, l'accident dans le tunnel du Mont-Blanc (directeur des routes)*

29 juin 2000

*Péages des échangeurs péri-urbains (directeur des routes)*

*Les concessions autoroutières en Europe ; présentation d'un système de navigation embarquée (président d'ASF)*

23 janvier 2001

*Situation du secteur autoroutier concédé, avancement des constructions en cours, perspectives, coût des travaux, endettement des SEMCA (directeur des routes)*

27 juin 2001

*Comptes consolidés des trois groupes de SEMCA et perspectives à moyen terme (GIE services communs)*

*Schémas de services de transport (directeur des routes)*

28 novembre 2001

*La sécurité dans les tunnels (directeur des routes)*

26 février 2002

*Ouverture du capital d'ASF (président d'ADF)*

17 avril 2002

*Bilan de l'opération d'ouverture du capital d'ASF et affectation du produit des cessions d'actions d'ADF (présidents d'ADF et d'ASF)*

27 juin 2002

*Situation de la SFTRF, travaux de sécurité dans les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus (président de SFTRF - ATMB - AREA)*

*REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL  
DE LA SOCIETE DES AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE*

*Le rapport expose que "les perspectives financières des deux concessionnaires d'autoroutes et tunnels alpins sont particulièrement préoccupantes (...) et celles de la SAPN ne sont guère plus favorables. Des mesures devront être rapidement prises pour assainir leur situation : les SEMCA auront encore besoin de plusieurs centaines de millions d'euros de dotations en capital".*

*Concernant la SAPN, il faut savoir que les mesures en question sont d'ores et déjà prises.*

*L'ordonnance du 28 mars 2001 a supprimé le régime comptable dérogatoire des charges différées. Notamment en raison de cette modification comptable, la SAPN a réalisé et réalisera des pertes significatives sur les exercices 2000 à 2008. Cependant, cette même ordonnance a allongé la durée de la concession de la SAPN à 2028 permettant à la société, malgré ces pertes, d'être viable sur cette durée.*

*Partant de ce constat, les actionnaires ont décidé de la poursuite de l'activité de la société malgré des capitaux propres devenus inférieurs à la moitié du capital social lors d'une assemblée générale extraordinaire du 23 octobre 2001.*

*Un important plan de redressement et de recapitalisation a alors été mis en place, comportant des opérations sur le capital social, d'une part, et le versement de subventions annuelles exceptionnelles, d'autre part. L'ensemble des capitaux propres que la SANEF doit apporter à la SAPN au titre de ce plan s'élève à 534 M€ sur 5 ans, de 2002 à 2006.*

***Concernant les subventions annuelles exceptionnelles***

*Ce plan a été construit entre la SAPN et sa maison mère, actionnaire à 99,9 %, la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF).*

*Par ce plan, la SANEF s'est engagée à verser à la SAPN un montant maximum cumulé de 267 M€ de subventions exceptionnelles, chaque année en fin d'exercice, de 2002 à 2006.*

*Si le résultat de la SAPN au titre d'un de ces exercices s'avère supérieur au résultat prévisionnel, le montant de la subvention est ajusté, d'une part, par la prise en compte des impôts générés au niveau du groupe, et d'autre part, par une répartition, entre SANEF et SAPN, des améliorations constatées.*

*Ce plan de recapitalisation prévoit un reporting trimestriel de la SAPN vers la SANEF, avec la production régulière de comptes intermédiaires et de résultats prévisionnels recalés.*

### **Concernant le capital social**

*Une triple opération sur le capital a été opérée en 2002, au titre de la première année du plan susvisé.*

*Cette opération, en ramenant le capital initial de 41,2 M€ à 5 M€ par une première réduction de 21,5 M€, suivie d'une augmentation de 244 M€, et terminée par une deuxième réduction de 258,8 M€, a permis d'absorber une partie significative des pertes de la société.*

*Une autre séquence d'augmentation/réduction d'un montant de 23 M€ est programmée pour 2006.*

*Au final, il s'agit donc d'un plan de refinancement de plus de 500 M€ dans lequel sont aujourd'hui engagées la SAPN et sa maison mère.*