

## La société française du tunnel routier du Fréjus

---

### PRESENTATION

---

*La Cour a contrôlé les comptes et la gestion de la société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) pour les exercices 1993 à 2000. L'Etat a concédé en 1993 à cette société, gestionnaire du tunnel du même nom depuis son ouverture en 1980, l'autoroute de la Maurienne qui rejoint le tunnel. Cette concession s'est avérée très déséquilibrée et a mis la SFTRF dans une situation financière préoccupante qui lui interdit de participer à des projets d'infrastructures ferroviaires dans les Alpes.*

*Les comptes et la gestion de la SFTRF au cours de cette période marquée par la construction et le début de l'exploitation de l'autoroute illustrent bien les errements de la politique autoroutière avant la réforme présentée dans un autre chapitre de ce rapport public. Certaines caractéristiques des relations entre l'Etat et la SFTRF méritent aussi des observations publiques.*

*Enfin, alors que les capitaux propres de la SFTRF étaient négatifs à la fin de l'exercice 1999, ils sont redevenus temporairement positifs à la fin de 2000 bien que les résultats de cet exercice soient déficitaires et bien que la société n'ait reçu aucun apport externe significatif de capitaux. Les comptes de 2000, marqués par plusieurs changements comptables, ont fait l'objet d'une attention particulière.*

---

La société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) a été créée en 1962 par des collectivités territoriales et chambres consulaires de la région Rhône-Alpes. L'Etat, à travers Autoroutes de France, a pris 49 % de son capital en 1992 puis 84 % en 1998.

La construction du tunnel a été décidée en 1972 par les gouvernements français et italien qui ont, à cet effet, signé une convention internationale approuvée par une loi du 5 juillet de cette même année. La concession de la partie française de l'ouvrage, accordée

à la SFTRF par une convention approuvée par un décret du 15 janvier 1974, prendra fin en 2050. La partie italienne est exploitée par la Società italiana traforo autostradale del Frejus (SITAF) avec laquelle la SFTRF partage les recettes et les coûts du tunnel.

Situé au-dessus de Modane à environ 1 250 mètres d'altitude, ce dernier, qui compte une voie de circulation dans chaque sens sur une longueur de 12,9 km, a été ouvert au trafic en juillet 1980. Son coût tel qu'il ressort du bilan de la SFTRF a été de 137 M€ pour la partie française.

## **I – La concession de l'autoroute de la Maurienne**

### **A – La décision de construire une autoroute et de la concéder à la SFTRF**

- A son ouverture, l'accès au tunnel se faisait par la vallée de la Maurienne en empruntant la RN6 laquelle n'était pas adaptée à un trafic important de poids lourds. La question du raccordement du tunnel au réseau autoroutier s'est donc très vite posée. Le 27 mars 1985, une décision du ministre chargé des transports retenait un projet d'aménagement de la RN6 à deux fois deux voies (trois voies seulement sur la dernière section) dont la réalisation aurait été financée principalement par des crédits budgétaires, la SFTRF n'étant sollicitée que pour des financements complémentaires.

Dans le rapport qu'il a rendu en septembre 1986, un ingénieur en chef des ponts et chaussées chargé d'une étude plus précise de ce projet comparait cette solution à un projet autoroutier. La construction d'une autoroute lui apparaissait deux fois plus chère que l'aménagement de la RN6 mais sa conclusion était néanmoins plutôt favorable à la solution autoroutière. Outre l'intérêt d'une liaison rapide et à grand débit entre la France et l'Italie, ce rapport soulignait que l'aménagement de la route nationale pouvait seulement être réalisé à un horizon lointain très dépendant du rythme de mobilisation des crédits budgétaires nécessaires. Il notait cependant que la situation financière de la SFTRF ne permettait pas de lui confier la concession de cette autoroute sans un apport financier extérieur d'au moins la moitié du coût de construction.

Le schéma directeur de mars 1988 prévoyait une combinaison entre une autoroute sur une partie du trajet et un aménagement de la RN6 sur le reste. Mais les partisans d'une autoroute ont finalement convaincu

le gouvernement et un comité interministériel de l'aménagement du territoire décida le 17 novembre 1988 de construire une autoroute dans la vallée de la Maurienne.

- La société des Autoroutes de Rhône-Alpes (AREA), qui exploite notamment entre Chambéry et Albertville l'autoroute A43 à laquelle devait être raccordée l'autoroute de la Maurienne, avait été pressentie pour réaliser et exploiter celle-ci, au moins sur une partie de sa longueur. Son rattachement au réseau d'AREA pouvait en effet être un facteur d'efficacité et il est d'ailleurs envisagé en 2002. Sans raisons convaincantes, l'autoroute a été cependant concédée à la SFTRF par une convention approuvée par un décret du 31 décembre 1993. Cette attribution, sans publicité préalable et sans mise en concurrence, n'était pas conforme aux lois du 3 janvier 1991, transposant une directive européenne, et du 29 janvier 1993, qui imposent une publicité préalable et une mise en concurrence.

La concession devait prendre fin au plus tard le 31 décembre 2018. Aucune aide publique n'était prévue bien que l'équilibre financier de la concession sur cette durée ne reposât que sur des hypothèses totalement irréalistes. L'Etat, qui garantissait néanmoins le remboursement des dettes de la SFTRF, prenait ainsi un sérieux risque financier. Pour autant, il ne contrôlait pas vraiment la société qui était détenue par des collectivités territoriales et des chambres consulaires de la région Rhône-Alpes jusqu'à 1992. L'Etat n'a obtenu à partir de cette année que 49 % du capital en contrepartie de l'attribution de cette concession et se trouvait minoritaire au conseil d'administration.

- Cette autoroute avait un intérêt certain, temporairement renforcé par la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc dont le trafic a été assez largement reporté sur la vallée de la Maurienne. Toutefois, la dernière section de l'autoroute n'a été ouverte que quinze mois après la catastrophe et le trafic entre la France et l'Italie est toujours limité par le débit du tunnel qui n'a que deux fois une voie.

Le bilan socio-économique complet de ses avantages et inconvénients pour la collectivité n'a cependant jamais été sérieusement fait a priori. La loi n'oblige pas la SFTRF à présenter un bilan a posteriori avant 2005. Toutefois, selon les éléments disponibles, notamment son coût final et le trafic constaté, son bilan actualisé serait négatif et ce malgré le surcroît de trafic lié à la fermeture temporaire du tunnel du Mont-Blanc. Le coût d'un aménagement de la RN6 avait peut-être été lui-même sous-estimé. Il n'en reste pas moins que les décisions de construire cette autoroute et de la concéder à la SFTRF ont été prises sur des bases contestables, essentiellement parce que le régime de la concession offrait une facilité financière à court terme.

## **B – La construction de l'autoroute**

Le décret déclarant les travaux d'utilité publique (DUP) est daté du 17 novembre 1992. Au moment de la signature du décret approuvant la convention de concession, les engagements de l'Etat faisant suite à l'enquête préalable à la DUP étaient connus et le coût de construction était estimé à 997 M€ TTC en valeur de 1993.

Le projet a fait l'objet de plusieurs modifications formalisées par des avant-projets sommaires modificatifs (APSM) jusqu'à juin 1996 mais le coût de construction prévisionnel n'a pas été significativement modifié. En novembre 1996, la SFTRF a présenté à la direction des routes du ministère chargé de l'équipement un dossier de réévaluation faisant apparaître un coût de 1 296 M€ TTC en valeur de 1993 (1 424 M€ en valeur de 2000), hors intérêts intercalaires, soit une augmentation de 30 %. Cette révision a été acceptée par le directeur des routes et ce nouveau budget a été à peu près respecté.

L'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées ont été chargés d'examiner les causes de ce dérapage. L'instruction de la Cour a confirmé leurs conclusions rendues en janvier 1998. Il apparaît ainsi que les dépenses supplémentaires étaient sans doute souvent inévitables (accidents géologiques...) mais que beaucoup d'entre elles auraient pu être identifiées plus tôt, voire prévues dès l'attribution de la concession, par exemple la construction d'un centre d'entretien et d'exploitation de l'autoroute.

Il apparaît aussi que la SFTRF a engagé des dépenses substantielles pour aménager la vallée de la Maurienne. L'insertion de cette autoroute dans son environnement est certes assez remarquable, ce qui a permis de la faire accepter sans fortes protestations, mais le coût de ces aménagements, qui n'est pas négligeable, n'avait pas été totalement anticipé.

Les trois sections de l'autoroute, d'une longueur totale de 64 km, ont été successivement ouvertes en 1997, 1998 et 2000. Le trafic de poids lourds constaté, qui procure l'essentiel des recettes, est inférieur de plus du tiers aux prévisions préalables à la DUP, hors effet temporaire de la fermeture du tunnel Mont-Blanc. La rentabilité de cet ouvrage qui était faible a priori l'est encore plus a posteriori.

## II – La gestion de la SFTRF

Lorsque la concession du tunnel lui a été accordée, la SFTRF a choisi de se doter de services administratifs et techniques très légers et de sous-traiter ces fonctions aux sociétés du groupe SETEC. Cette orientation, qui était compréhensible à l'époque dans la mesure où la SFTRF n'avait vocation à construire et exploiter que le tunnel, n'a pas été remise en cause avec l'attribution de la concession de l'autoroute, ce qui est plus discutable alors que la société gère désormais un patrimoine de 1,5 Md€.

Les cadres de direction et les personnels administratifs sont très peu nombreux. Malgré leurs compétences personnelles et leur bonne volonté, ils n'ont pas pu développer les outils de gestion adaptés à la taille actuelle de la SFTRF. Les procédures ne sont pas assez formalisées ; les budgets, la comptabilité analytique ou le contrôle de gestion ne sont pas suffisamment rigoureux.

La SFTRF est ainsi devenue extrêmement dépendante des sociétés du groupe SETEC. Celles-ci assurent l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des travaux du tunnel depuis l'origine. Elles ont assuré l'assistance à la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux de construction de l'autoroute et la maîtrise d'œuvre de deux sections sur trois. Elles vendent de nombreux autres services (informatique, études économiques...) à la SFTRF. Le siège de celle-ci est à Paris dans le même immeuble que plusieurs sociétés du groupe SETEC. Les relations entre les équipes de la SFTRF et de la SETEC sont quotidiennes et pas toujours formalisées comme elles le devraient.

Le contrôle de la Cour n'a pas montré que la SETEC aurait rendu des prestations dont le prix serait manifestement excessif. Cette situation appelle cependant plusieurs observations : la plupart de ces fonctions ont été confiées à la SETEC sans mise en concurrence, ce qui n'était pas irrégulier à la date de passation des marchés<sup>8</sup> mais ne relevait pas d'une bonne gestion ; il n'est pas satisfaisant de confier aux sociétés d'un même groupe à la fois l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pour les mêmes travaux ; surtout, pour ce qui concerne les travaux du tunnel, la définition des prestations demandées à la SETEC était souvent imprécise et le contrôle de ses factures insuffisant.

La gestion des marchés de la SFTRF est, plus généralement, critiquable. Ses fournisseurs ne sont pas assez mis en concurrence et des irrégularités, pour la plupart couvertes par la prescription, ont été décelées

---

8) En 1992, pour ce qui concerne l'autoroute.

au cours de l'instruction pour ce qui concerne les travaux du tunnel. Des entreprises locales ont été ainsi avantagées. Le directeur général et le directeur technique de la société ont en outre été reconnus coupables d'atteinte à la liberté d'accès ou à l'égalité des candidats dans les marchés publics par un jugement du 20 février 2002 du tribunal de grande instance de Paris, relatif à un marché de travaux de l'autoroute, qui est devenu définitif, aucun appel n'ayant été interjeté. La gestion des réclamations aurait aussi parfois pu être plus rigoureuse.

En 2001, comme dans les autres sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, une commission consultative a été créée pour donner un avis aux dirigeants de la société sur l'attribution des marchés.

### **III – L'activité, les résultats et la situation financière**

#### **A – Le trafic**

Les recettes de la SFTRF sont principalement déterminées par les passages de poids lourds dans le tunnel dont les péages sont partagés à égalité avec la SITAF. Le trafic de poids lourds sous le Fréjus est lui-même très dépendant des prix relatifs des passages par le Fréjus et le Mont-Blanc, lorsque les deux tunnels sont ouverts. Ces prix sont fixés et coordonnés par deux commissions intergouvernementales (une par tunnel).

Après avoir connu une vive croissance à la fin des années quatre-vingt, le trafic total des deux tunnels a ralenti pour se stabiliser à partir de 1994. Celui du Fréjus a augmenté un peu plus vite de 1990 à 1998 (en moyenne de 4,8 % par an) puis a doublé de 1998 à 2000 après la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc avec le report du trafic de celui-ci. Il a très légèrement baissé en 2001.

#### **B – La situation financière**

- Jusqu'à 1996, les résultats d'exploitation de la SFTRF reflétaient seulement la gestion du tunnel qui dégagait des bénéfices. Les coûts de construction de l'autoroute, y compris les frais financiers, étaient immobilisés. La société a pu ainsi finir de résorber en 1997 les charges du tunnel qu'elle avait différées.

La méthode des charges différées utilisée par les concessionnaires d'autoroutes est présentée dans l'insertion sur la politique autoroutière qui figure dans ce rapport. En simplifiant, elle consiste à inscrire les déficits d'un exercice à l'actif du bilan à un poste de charges à étaler dans le temps. Lorsque des bénéfices apparaissent au cours des exercices suivants, ils sont utilisés pour apurer ces charges différées. S'il s'agit de pertes, elles sont ajoutées aux charges différées.

- En 1997, l'ouverture d'une première section de l'autoroute a conduit à enregistrer les frais financiers et les dotations aux amortissements de caducité afférents à cette section au compte de résultat qui a été soldé par un déficit de 32,3 M€. Les amortissements de caducité sont justifiés par le caractère temporaire de la concession et l'obligation pour le concessionnaire de remettre gratuitement les ouvrages concédés au concédant à l'expiration de la concession. Ils permettent au concessionnaire de reconstituer les capitaux qu'il a investis.

Il est alors apparu que le remboursement des emprunts contractés pour la construction de l'autoroute était impossible avant la fin de la concession et que la méthode des charges différées était inapplicable. En effet, celle-ci ne peut être utilisée que si les bénéfices dégagés avant la fin de la concession sont suffisants pour couvrir ces charges différées, ce qui était en l'espèce improbable. Le déficit de 1997 a donc réduit les capitaux propres qui sont devenus négatifs à la fin de l'exercice (- 18,5 M€).

En 1998, l'Etat a souscrit, par l'intermédiaire d'Autoroutes de France (ADF), à une augmentation de capital qui a remis les capitaux propres juste au niveau nécessaire pour respecter l'article L. 225-248 du code de commerce. Celui-ci impose que les capitaux propres soient au moins égaux à la moitié du capital social, faute de quoi toute personne intéressée peut demander en justice la dissolution de la société. ADF est devenu à cette occasion le premier actionnaire de la SFTRF avec 84 % des parts. Cette augmentation de capital a été réalisée par conversion de créances d'ADF, sans aucun apport en numéraire.

- Ce répit fut de très courte durée. L'ouverture de la deuxième section de l'autoroute en 1998 a conduit à une perte de 56,5 M€ pour un chiffre d'affaires de 55,9 M€. Les capitaux propres sont redevenus négatifs. Les actionnaires ont alors décidé d'attendre la fin des négociations entamées avec la Commission européenne sur l'allongement des durées des concessions autoroutières pour reconstituer les capitaux de la société. Les délais prévus par la loi de 1966 leur laissaient jusqu'à la fin de 2001. L'exercice 1999 a été à nouveau déficitaire (- 33,3 M€) en dépit du report de trafic du tunnel du Mont-Blanc.

Les simulations financières effectuées au début de 2001 mettaient en évidence la nécessité d'une recapitalisation avant la fin de l'année, même si la concession pouvait être allongée jusqu'à 2050. Une durée de concession plus longue permet en effet de diminuer les dotations annuelles aux amortissements de caducité et d'améliorer les résultats annuels. Les comptes de l'exercice 2000 n'ont été approuvés que le 6 novembre 2001, après la loi du 5 novembre 2001 qui prolonge la concession de l'autoroute jusqu'à 2050. Cette prolongation avait été autorisée le 20 juin précédent par la Commission européenne.

Les comptes de l'exercice 2000 sont toujours déficitaires malgré cet allongement, le déficit étant toutefois limité à 11,3 M€. Mais les capitaux propres à la fin de l'exercice sont augmentés, grâce notamment à des changements d'estimations et de méthodes comptables (cf. infra.), et repassent ainsi au-dessus du seuil légal minimal.

Les actionnaires de la SFTRF ont de la sorte évité d'avoir à consentir un apport de capitaux propres avant la fin de 2001. A nouveau, ce répit est de courte durée. Le résultat de l'exercice 2001 est encore déficitaire (- 22 M€) et les capitaux propres sont négatifs (- 4 M€) au 31 décembre 2001.

## C – Les perspectives

- La SFTRF a transmis à la Cour la projection financière à l'horizon de 2050 qui était en principe résumée dans l'annexe aux comptes de 2000. Les hypothèses relatives à l'évolution des recettes et des dépenses, hors frais financiers, paraissent raisonnables et intègrent notamment d'importants travaux de mise en sécurité du tunnel (de l'ordre de 150 M€ pour la partie française).

Selon cette projection, la perte annuelle de la SFTRF atteindrait 70 M€ en 2006 puis diminuerait mais l'équilibre ne serait atteint qu'en 2016. La perte cumulée ne serait annulée qu'en 2038. Plus de 600 M€ de capitaux propres supplémentaires seraient nécessaires dans les prochaines années pour éviter de passer sous le seuil légal minimal.

- La SFTRF devra aussi faire face à un grave problème de trésorerie que les reports de trafic du tunnel du Mont-Blanc depuis 1999 et la récupération de 135 M€ de TVA en 2001, dans le cadre de la réforme du régime de TVA des concessionnaires d'autoroutes, n'ont fait que repousser. La trésorerie de la SFTRF serait négative dès 2003 et elle serait alors obligée d'emprunter à nouveau massivement dans les années suivantes, au total 1 500 M€ d'emprunts, soit autant que pendant la construction de l'autoroute, qui s'ajoutent aux 600 M€ de dotations en

capital précitées. Les dettes ne seraient définitivement remboursées qu'en 2035.

Dans cette projection, le taux d'intérêt sur les nouveaux emprunts est supposé égal à l'inflation majorée de un point ce qui paraît irréaliste sauf à admettre que le prêteur perd de l'argent. Une hypothèse plus réaliste augmenterait les pertes et les besoins de refinancement prévisibles.

- L'avenir financier de la SFTRF est lié à celui du « fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin ». Cet établissement public, créé par la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et des systèmes de transport, a pour objet de concourir au financement d'une politique intermodale dans les Alpes, notamment en subventionnant des projets ferroviaires comme la ligne à grande vitesse entre Lyon et Turin. Ses ressources devraient être en partie constituées des dividendes des sociétés dans lesquelles il prendra des participations.

Le schéma généralement retenu au début de 2002 consistait à faire prendre des participations à cet établissement dans les sociétés SFTRF, AREA et Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc (ATMB) de façon à organiser des transferts financiers de la route vers le rail. La nomination d'un président commun à ces trois sociétés en 2001 s'inscrivait dans cette perspective.

Les prévisions financières relatives à la SFTRF dépendent d'hypothèses sur la répartition du trafic entre les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, elles-mêmes liées aux schémas de circulation envisagés. La part du trafic passant au Fréjus pourrait être supérieure à celle retenue dans ces prévisions et la situation financière de la SFTRF en serait améliorée. Mais la capacité de financement de la société ATMB en serait diminuée d'autant et, en toute hypothèse, la situation financière de la SFTRF rend illusoire tout prélèvement financier sur cette société, sous quelque forme que ce soit, avant de très nombreuses années.

## **IV – Les relations avec l'Etat**

### **A – La construction et la concession de l'autoroute**

La SFTRF ne serait pas dans cette situation financière si l'autoroute de la Maurienne ne lui avait pas été concédée et, si elle peut

malgré tout espérer rembourser ses dettes à une échéance lointaine, c'est seulement grâce à la capacité d'autofinancement du tunnel.

La décision de construire cette autoroute et de la concéder à la SFTRF sur la base de prévisions irréalistes, alors même que cette société n'avait pas les moyens financiers, techniques et administratifs suffisants, relève de la responsabilité de l'Etat. La SFTRF a certes accepté cette concession qui pouvait mettre en danger son existence même. Mais elle ne l'a fait qu'avec la garantie de l'Etat, inscrite dans le contrat de concession, sur ses dettes. Les élus locaux trouvaient normal que l'Etat prenne ce risque alors qu'il avait fait profiter la vallée voisine de la Tarentaise des retombées des jeux olympiques d'hiver. L'Etat aurait alors pu exiger une participation majoritaire au capital.

Le dérapage du coût de construction de l'autoroute a ensuite rapidement bouleversé l'économie déjà précaire de la concession. Si la SFTRF n'en a sans doute informé que tardivement la direction des routes, celle-ci n'a mis en place des procédures strictes de contrôle qu'une fois constaté ce dérapage, à partir de 1997.

## **B – La prise de contrôle par l'Etat**

En 1998, la présentation de comptes déficitaires pour 1997 et de prévisions plus réalistes montrait l'impasse financière dans laquelle se trouvait la SFTRF, ce qui a conduit l'Etat à s'impliquer plus fortement en prenant la majorité du capital par l'intermédiaire d'Autoroutes de France (ADF).

Le président fondateur de la SFTRF, vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes, et les collectivités territoriales actionnaires de la société souhaitaient un allongement de la concession permettant d'appliquer la méthode des charges différées et de ne pas apporter de financements supplémentaires. Mais l'allongement qui était conditionné par une autorisation de la Commission européenne supposait une négociation de longueur peu compatible avec les besoins immédiats en capitaux de la SFTRF. Une augmentation de capital, seulement souscrite par ADF, a finalement été décidée, moyennant des engagements du ministre chargé de l'équipement sur le rôle des collectivités territoriales dans le fonctionnement de la SFTRF.

Cette augmentation de capital, portant à 84 % la part d'ADF, a été constatée le 18 décembre 1998 par le conseil d'administration. Mais les statuts de la SFTRF fixaient la part des collectivités territoriales au minimum à 34 % du capital. Il fallait donc un changement des statuts qu'une assemblée générale extraordinaire avait adopté le 23 novembre

1998. Encore ce changement devait-il aussi être approuvé par décret. Celui-ci n'a été signé que le 28 décembre 1999.

Pendant plus d'un an, l'Etat (à travers ADF) s'est ainsi trouvé dans la situation d'avoir souscrit à une augmentation de capital lui en donnant la majorité et d'être minoritaire au conseil d'administration parce que le changement de statut nécessaire pour régulariser cette prise de contrôle n'était pas approuvé par un décret.

En ne prenant pas ce décret, le Gouvernement a permis au président de la SFTRF de considérer que cette société n'était pas une entreprise publique où l'Etat était majoritaire et que la loi du 13 septembre 1984 fixant à 65 ans la limite d'âge des présidents de ces sociétés ne s'appliquait pas à lui alors qu'il est né le 15 novembre 1924. Il est vrai que le ministre de l'équipement lui avait adressé le 3 septembre 1998 une lettre où il écrivait que « *l'Etat fera en sorte que le mandat du président de la SFTRF soit mené à son terme* ».

Mais, si l'augmentation de capital de 1998 était régulière, le mandat du président de la SFTRF était alors illégal. En outre, à partir du 15 novembre 1999, le président de la SFTRF a même dépassé l'âge limite de 75 ans fixé par les anciens statuts de la société. Or l'article L. 225-48 du code de commerce prévoit que celui qui atteint la limite d'âge statutaire est réputé démissionnaire d'office. Comme tous les pouvoirs au sein de la SFTRF procèdent du président, tous les actes de la société étaient illégaux.

La SFTRF s'était déjà trouvée dans cette situation en 1995 une année durant car le décret approuvant le changement de statut qui repoussait à 75 ans la limite d'âge du président de la société avait, lui aussi, été pris trop tard à cette époque.

Un nouveau président, nommé seulement le 13 janvier 2000, a atteint la limite des 65 ans le 4 décembre 2000. Un administrateur a alors été délégué dans les fonctions de président jusqu'à juin 2001 dans des conditions irrégulières puisque l'article L. 225-50 du code de commerce ne le permet qu'en cas d'empêchement temporaire ou de décès du président en exercice. Ensuite un nouveau président a été normalement nommé le 15 juin 2001. Il est commun aux sociétés SFTRF, ATMB et AREA.

De 1998 à 2001, la SFTRF n'a donc pas eu de président dont le mandat ait été légal et suffisamment long, ce qui est tout à fait anormal notamment au regard des problèmes financiers de cette société.

## C – La sécurité du tunnel

L'Etat a une responsabilité dans la sécurité du tunnel du Fréjus. En effet, les mesures nécessaires à cette sécurité relèvent de la conférence intergouvernementale (CIG) créée par la convention de 1972 entre les gouvernements français et italien qui est composée des représentants des deux états. Cette instance a approuvé les cahiers des charges des deux exploitants dont les prescriptions techniques relatives à la construction du tunnel peuvent avoir un objectif de sécurité. Mais les règlements et circulaires français, ou italiens, relatifs à la sécurité dans les tunnels ne sont applicables au Fréjus que si la CIG le décide explicitement, ce qui a rarement été le cas de 1980 à 1999. La circulaire française du 29 décembre 1981 relative aux conditions générales de sécurité dans les tunnels n'y était ainsi pas applicable.

Dans les années 1990 à 1999, la CIG n'a pris que des décisions ponctuelles, par exemple sur la signalisation ou le transport de matières dangereuses. Aucune évaluation extérieure des dispositifs de sécurité mis en place par la SFTRF n'a été commandée par les autorités françaises.

La sécurité dans le tunnel du Fréjus, du côté français, a reposé principalement sur le sens des responsabilités de la SFTRF et de la SITAF. Les relations entre les deux exploitants sont bonnes, ce qui est un facteur favorable essentiel. Ils ont notamment créé un GIE de droit français au sein duquel sont prises en commun toutes les décisions importantes relatives au tunnel depuis sa construction.

Il a néanmoins fallu 14 ans à la SFTRF pour prendre les mesures nécessaires pour résoudre définitivement le sérieux problème de sécurité que posait la ventilation du tunnel et il a fallu encore quatre ans pour mener à bien les travaux.

L'aération du tunnel est en effet assurée, sur les deux tiers de sa longueur, par deux puits, l'un du côté français et l'autre du côté italien, reliant des installations souterraines de ventilation à l'air libre. Le puits français fait 700 m de haut et 7,4 m de diamètre. Depuis sa construction, de grosses infiltrations d'eau formaient de la glace en hiver sur ses parois. Plusieurs fois, cette glace a chuté en avalanche dans le puits et le souffle a pulvérisé les équipements installés à son pied ainsi que les parois blindés entre le pied de puits et la galerie de circulation.

Après une forte chute de glace dans l'hiver 1991-1992, la SFTRF a décidé en 1994, en concertation avec le GIE, d'entreprendre de gros travaux pour rénover ce puits qui n'ont été terminés qu'en 1998. Il était temps car la catastrophe du Mont-Blanc a entraîné à partir de mars 1999

un afflux de poids lourds au tunnel du Fréjus qui devait alors disposer de sa capacité maximale d'aération.

Après cette catastrophe, des mesures très substantielles ont été prises par les autorités françaises et italiennes et les dispositifs en place ont fait l'objet d'évaluations externes. En particulier, la construction d'une galerie de secours a été décidée par la CIG à la fin de 2001. Le coût de ces travaux pourrait dépasser 300 M€ dont la moitié pour la seule SFTRF.

## V – L'avis de la Cour sur les comptes

Dès lors qu'elle a contrôlé une entreprise publique, la Cour est tenue par l'article L.135-3 du code des juridictions financières d'adresser aux ministres intéressés un rapport particulier dans lequel elle exprime un avis sur les comptes et propose, le cas échéant, les redressements qu'elle estime devoir leur être apportés. La Cour a donc examiné les comptes de la SFTRF pour les exercices 1993 à 2000.

### A – Les exercices 1993 à 1999

Le tunnel est une immobilisation non renouvelable qui fait l'objet de grosses réparations destinées à le maintenir en état de fonctionnement. Dans les comptes de la SFTRF, des provisions pour grosses réparations ont « *pour but d'échelonner par avance la constatation au compte de résultat des dépenses d'entretien et de réparation du tunnel lorsqu'elles sont d'un montant significatif et à effectuer à des intervalles de plusieurs années* »<sup>9</sup>. Le montant des provisions annuelles est calculé à partir d'un plan glissant de travaux prévus à l'horizon de cinq ans (les travaux sont provisionnés à hauteur de 100 % pour ceux de l'année N+1, de 80 % pour ceux de l'année N+2...).

A l'occasion du contrôle de certaines sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, la Cour a observé une utilisation discutable de ces provisions pour des travaux de caractère régulier et de montant peu différent d'un exercice à l'autre.

Mais la SFTRF déclare appliquer cette méthode et doit donc la mettre en œuvre lorsque c'est nécessaire. La réhabilitation du puits d'aération du tunnel, qui a été la plus grosse réparation effectuée sur le tunnel au cours des années 1993 à 1998 (pour plus de 20 M€), présentait

---

9) Annexe aux comptes de 1993 de la société.

un caractère exceptionnel et justifiait pleinement des provisions pour grosses réparations. De telles provisions pouvaient être passées dès la fin de l'exercice 1993, à un moment où, même si le montant des travaux nécessaires ne pouvait pas être connu avec précision, il en existait une estimation minimale.

Or cette réparation du puits de ventilation n'a jamais donné lieu à des provisions pour grosses réparations. Les dépenses ont été comptabilisées au moment de la signature des marchés ou de leurs avenants, ou encore après l'exécution des travaux, cette hétérogénéité de traitement étant elle-même discutable.

L'avis émis par la Cour est que la fidélité de l'image donnée par les comptes annuels de la SFTRF pour les exercices 1993 à 1997 a été altérée par cette absence de provisions adéquates. Elle joue seulement sur la chronique des comptes annuels et n'a pas d'impact sur le bilan à la fin de 1997.

## **B – L'exercice 2000**

### **1 – L'annexe aux comptes de l'exercice 2000**

#### *a) L'amortissement de caducité*

A la clôture du bilan de l'exercice 2000, le report à nouveau, avant imputation du résultat de l'exercice, est supérieur de 95 M€ au montant inscrit à l'ouverture, ce qui a permis à la SFTRF de retrouver des capitaux propres positifs malgré un déficit de l'exercice de 11,3 M€. De plus, les dotations aux amortissements de caducité contribuent à ce déficit du compte de résultats pour une charge de seulement 17,9 M€ alors qu'elle était de 45,5 M€ en 1999 et que l'ouverture d'une troisième section de l'autoroute en 2000 aurait dû se traduire par une augmentation des ces dotations, à méthodes comptables constantes.

Deux changements ont en effet modifié le calcul des amortissements de caducité annuels. En outre, leur impact rétroactif sur les dotations des exercices antérieurs a été imputé au report à nouveau de 2000, ce qui explique cette augmentation de 95 M€.

•) D'une part, l'allongement de la durée de la concession de l'autoroute a conduit à étaler l'amortissement de caducité sur un plus grand nombre d'années et à réduire en conséquence les dotations annuelles. En application des règles comptables usuelles, les dotations

passées n'auraient pas dû être recalculées. Mais la loi du 5 novembre 2001 autorisant cet allongement a imposé de recalculer rétrospectivement les dotations annuelles et d'imputer la différence avec les charges déjà enregistrées au report à nouveau de 2000.

••) D'autre part, les dotations annuelles aux amortissements de caducité de la SFTRF étaient jusque là égales aux moyens financiers affectés aux ouvrages concédés divisés par la durée de concession. Depuis l'exercice 2000, elles sont égales à ces moyens financiers multipliés par le rapport entre les recettes de péages de l'exercice et les recettes prévues jusqu'à la fin de la concession.

Les recettes actuelles étant nettement inférieures à celles prévues dans le futur, ne serait-ce que du fait de l'inflation, la dotation annuelle de 2000 est bien plus faible que le résultat que la méthode linéaire utilisée précédemment aurait donné. La différence peut être estimée à environ 12 M€ par an, bien que ce chiffre ne soit pas donné par la SFTRF, pour un chiffre d'affaires de 117 M€ en 2000. Cette nouvelle méthode a été appliquée rétroactivement aux exercices antérieurs et la différence avec les charges déjà enregistrées a aussi été imputée au report à nouveau.

Le passage d'un amortissement de caducité linéaire à un amortissement proportionnel aux recettes est un changement de méthode comptable qui, en vertu de l'article L. 123-17 du code de commerce, doit être décrit et justifié dans l'annexe aux comptes. L'annexe aux comptes 2000 n'annonce pas et ne justifie pas ce changement. Elle présente, en outre, la nouvelle méthode de manière imprécise. En particulier, elle ne permet pas de distinguer les effets respectifs, sur le compte de résultat et sur le report à nouveau, des deux changements qui ont affecté en 2000 le calcul des amortissements de caducité, à savoir le passage à l'amortissement linéaire, d'une part, et l'allongement de la durée d'amortissement, d'autre part. Seule cette décomposition, présentée dans l'annexe avec les conventions de calcul permettant de l'obtenir, pouvait montrer les enjeux comptables et financiers du passage à un amortissement proportionnel aux recettes. Enfin, les hypothèses sur lesquelles sont fondées les recettes de péages prévues sur la durée de la concession qui déterminent la dotation annuelle aux amortissements de caducité ne sont pas explicitées.

#### *b) Le remboursement de TVA sur les immobilisations*

Le changement de régime de TVA des concessionnaires d'autoroutes, et plus particulièrement les modalités de récupération de la TVA sur les investissements réalisés avant la condamnation de la France

par la Cour de justice des communautés européennes, sont présentés dans le chapitre de ce rapport public sur la politique autoroutière.

La SFTRF a utilisé la possibilité, offerte par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000, de récupérer la TVA ayant grevé les travaux réalisés à compter du 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 versée au Trésor sur les péages perçus pendant cette période.

La loi de finances rectificative pour 2000 a permis d'augmenter la valeur des immobilisations du montant de la TVA à reverser au Trésor au titre des péages de 1996 à 2000 alors que le montant correspondant aurait été comptabilisé en perte sur exercices antérieurs si la loi n'avait pas prévu cette disposition comptable spécifique.

Le bilan de la SFTRF est présenté conformément à la loi et, à cet égard, il est régulier. Mais l'annexe ne précise pas que les immobilisations ont ainsi été augmentées de 38,7 M€ qui correspondent à une perte sur les péages. Elle ne respecte donc pas l'article L. 123-14, paragraphe 2, du code de commerce qui dispose que, lorsque l'application d'une prescription comptable ne suffit pas pour donner l'image fidèle mentionnée au même article, des informations complémentaires sont données dans l'annexe. Elle ne respecte pas non plus l'article L. 123-13 du code qui précise que l'annexe complète et commente l'information donnée par le bilan. Ce complément d'information était d'autant plus nécessaire que cet ajout de 38,7 M€ aux immobilisations déroge au principe de valorisation au coût historique. S'il n'y dérogeait pas, la disposition législative précitée serait inutile.

### *c) Les perspectives financières de la société*

Une note de l'annexe aux comptes de 2000 est supposée présenter les perspectives financières de la SFTRF à long terme. Outre le total des recettes de péages jusqu'à 2050, elle ne donne que deux chiffres : la trésorerie cumulée et les bénéfices cumulés (non actualisés) à l'horizon de 2050, qui sont légèrement positifs. Aucune information n'est fournie sur les hypothèses qui les fondent et ils diffèrent des résultats des simulations détaillées transmises à la Cour.

En outre, ces chiffres ne laissent aucunement présager que la SFTRF va connaître d'importants déficits et aura de forts besoins de refinancement, supérieurs à 1,5 Md€, dans les toutes prochaines années. Les bénéfices qui permettent d'espérer un total positif sur cinquante ans

ne pourront, en effet, apparaître que dans plus de vingt ans et leur valeur actualisée est très faible.

De telles informations sur les perspectives financières à long terme ne sont généralement pas publiées par les sociétés avec leurs comptes. Mais les problèmes posés par la nouvelle méthode de calcul des amortissements de caducité adoptée par la SFTRF au regard du principe de prudence (cf. ci-dessous) rendaient nécessaires des informations plus précises.

Ces carences de l'annexe conduisent la Cour à rappeler que le fait que les administrateurs de la SFTRF aient pu avoir des informations plus précises n'a pas à être considéré pour apprécier la régularité des comptes. En effet, les comptes d'une société ne leur sont pas seulement destinés mais aussi à tous ses actionnaires, salariés et créanciers ainsi que, plus généralement, à toute personne intéressée.

## **2 – Le nouveau mode de calcul des amortissements de caducité**

L'article L. 123-17 du code de commerce pose le principe de permanence des méthodes comptables, lesquelles ne doivent pas être modifiées à moins d'un changement exceptionnel dans la situation de l'entreprise. Mais un changement exceptionnel, et l'allongement de la durée de concession en était un, ne peut pas justifier l'adoption de n'importe quelle méthode. Comme le notait le conseil national de la comptabilité dans son avis du 18 juin 1997, la décision de changer de méthode n'est pas discrétionnaire ; elle doit résulter de circonstances qui rendent ce changement nécessaire. L'article 130-5 du plan comptable général de 1999 précise que le changement de méthode doit fournir une meilleure information financière, compte tenu du changement de la situation de l'entreprise. Il a d'ailleurs fallu une loi pour que l'impact de l'allongement de la durée de concession des SEMCA sur l'amortissement de caducité puisse être recalculé rétroactivement. La loi n'a en revanche pas imposé, et n'a pas non plus interdit, de passer de la méthode linéaire à une méthode proportionnelle aux recettes pour calculer cet amortissement de caducité. Ce changement de méthode devait donc être justifié par une amélioration spécifique de l'information donnée par les comptes pour être régulier.

Un seul argument a été avancé en ce sens : cette nouvelle méthode correspondrait mieux à l'usage qui est fait de l'autoroute, son usure étant liée au trafic. Mais, en dépit de son appellation, l'amortissement de caducité n'a pas pour objet de constater l'usure de l'autoroute, qui au demeurant n'est pas liée directement aux recettes de péages et à la durée de la concession, ni même la consommation de ses avantages

économiques. L'avis du 27 juin 2002 du Conseil national de la comptabilité relatif à l'amortissement et à la dépréciation des actifs exclut d'ailleurs « les amortissements spécifiques des entreprises concessionnaires » tels que les amortissements de caducité. Ces derniers ont plutôt la nature d'une provision financière permettant de faire en sorte que les capitaux soient reconstitués en fin de concession lorsque les ouvrages sont rendus gratuitement au concédant. Cet argument n'est donc pas recevable.

La Cour considère en outre que l'information fournie par les comptes à la suite de ce changement de méthode est même moins bonne qu'auparavant. En effet, alors que l'amortissement linéaire repose sur une simple division des financements par la durée de la concession, l'amortissement proportionnel requiert des prévisions de recettes à très long terme, cinquante ans en l'espèce, qui sont intrinsèquement fragiles et discutables. Les résultats sont donc moins lisibles. Les dotations aux amortissements de caducité sont, de plus, repoussées plus tard, ce qui déroge aux dispositions de l'article 120-3 du plan comptable général qui précise que la comptabilité doit être établie sur des bases prudentes pour éviter le risque de transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et les résultats.

La méthode proportionnelle suppose de fournir dans l'annexe des informations suffisamment précises pour compenser ses inconvénients intrinsèques. Elles n'ont pas été trouvées dans les comptes de 2000 de la SFTRF. La société a déclaré avoir apporté des précisions à ce sujet dans les comptes 2001.

Enfin La SFTRF prévoit elle-même dans son annexe aux comptes de 2000 un retour à la méthode linéaire au bout d'une période, déterminée de manière peu précise, d'une quinzaine d'années. La Cour lui recommande de revenir le plus rapidement possible à cette méthode.

Pour les raisons développées ci-dessus, l'avis de la Cour est que les comptes 2000 de la SFTRF ne sont pas réguliers et ne donnent pas une image fidèle de sa situation financière.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La concession de l'autoroute de la Maurienne à la SFTRF, dans les conditions prévues par le contrat de concession initial, était une erreur dont l'Etat, après avoir longtemps tergiversé, devra rapidement assumer toutes les conséquences. Il lui faudra notamment faire en sorte que cette société dispose des capitaux nécessaires, renforce ses moyens administratifs et améliore sa gestion. Plus impérieusement et à brève échéance, sa solvabilité devra être assurée, en particulier pour lui permettre d'exécuter les travaux de mise en sécurité du tunnel.*

*Les capitaux propres de la SFTRF ont été provisoirement restaurés en 2000 grâce à des changements comptables. Après avoir entendu les justifications apportées à leurs choix comptables par la SFTRF et les représentants de l'Etat et pris acte de leurs positions, la Cour est d'avis que les comptes de 2000 de la SFTRF ne sont pas réguliers et ne donnent pas une image fidèle de sa situation financière. Elle exprime ainsi son désaccord avec les choix du président de la société qui a établi les comptes, de son conseil d'administration qui les a arrêtés et de l'assemblée générale des actionnaires qui les a approuvés.*

*Elle recommande de préciser rapidement les projets de constitution d'un pôle alpin rassemblant les sociétés SFTRF, ATMB et AREA afin que des orientations puissent enfin être données à la SFTRF.*

---

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

**L'attribution de la concession de l'autoroute de la Maurienne à la  
Société française du tunnel routier du Fréjus**

*L'autoroute de la Maurienne a été concédée à la Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) par convention du 24 novembre 1993 approuvée par décret du 31 décembre 1993.*

*Le choix de la SFTRF, déjà concessionnaire du tunnel du Fréjus, s'inscrivait dans la logique d'attribution des concessions autoroutières avant l'entrée en vigueur des textes communautaires et nationaux en matière de publicité et de concurrence :*

- l'Etat désignait librement et intuitu personae le concessionnaire, sans mise en concurrence ;*
- son choix était guidé par une logique géographique et de solidarité financière.*

*Cette logique géographique et de solidarité financière a conduit l'État à concéder en 1993 l'autoroute de la Maurienne (A43) à la SFTRF, cette dernière paraissant la mieux placée pour réaliser cette liaison entièrement et rapidement grâce aux excédents escomptés de sa concession à 70 ans (échéance 2050) du tunnel du Fréjus. Le choix de la société des Autoroutes Rhône-Alpes, autre société alpine, avait été examiné puis écarté, car elle était engagée, à l'époque, dans un important programme d'investissements, en prévision des Jeux Olympiques d'hiver de 1992.*

*Dès 1992, la SFTRF avait été pressentie pour être attributaire de la concession : l'État avait ainsi, avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin » et de la directive n° 93/37/CEE du 14 juin 1993, manifesté sans ambiguïté son intention de concéder l'autoroute de la Maurienne à la SFTRF.*

*Depuis, les procédures de mise en concession qui ont suivi cette dernière ont systématiquement fait l'objet d'avis de publicité européenne, ce qui atteste clairement la volonté du gouvernement français d'appliquer dorénavant ces dispositions.*

### ***Les études relatives à la rentabilité financière et socio-économique de l'autoroute de la Maurienne***

*En application de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, une évaluation socio-économique a été réalisée en 1988 et actualisée en 1990 pour les aspects de sécurité routière et de trafic. La synthèse de ce dossier a été présentée lors de l'enquête publique.*

*Les études préliminaires et l'évaluation socio-économique ont traité non seulement des effets attendus par la mise en service du parti d'aménagement soumis à l'enquête mais ont porté également sur les effets présumés des autres partis d'aménagement envisagés sur l'axe de la vallée de la Maurienne entre Pont Royal et le Freney.*

*Selon ces études, pour une différence d'investissement inférieure à 10 % et un taux de rentabilité prévisionnel très voisin entre une solution consistant à réaliser une autoroute sur 28,1 km puis une route expresse sur 36,3 km, et une solution tout autoroutière, les études ont mis en évidence l'intérêt majeur de réaliser une liaison autoroutière dans la vallée de la Maurienne :*

- aux niveaux national et international, l'aménagement de liaisons européennes rapides est apparu déterminant pour le transport de marchandises ; l'A43 permettait en outre de créer un itinéraire autoroutier alternatif au tunnel du Mont-Blanc menacé de saturation ;*
- aux niveaux régional et local, l'A43 favorise les échanges entre les régions voisines en pleine expansion (Rhône-Alpes et Piémont) dans de bonnes conditions de sécurité et permet de dynamiser le développement des activités industrielles, commerciales et touristiques de la vallée de la Maurienne ;*
- pour les usagers et les riverains, elle apporte des solutions à l'insécurité et aux problèmes d'environnement liée à l'augmentation de trafic sur la RN 6, notamment de poids lourds, et rend homogène et attractif l'itinéraire par le tunnel du Fréjus qui se situe sur le plus court chemin pour relier Lyon à Turin.*

### ***La construction de l'autoroute de la Maurienne***

*Le coût de construction approuvé par décision ministérielle du 7 mars 1991, dans le cadre de l'avant-projet sommaire du projet autoroutier reliant Aiton au Freney, s'élevait à 6 917 MF TTC valeur juillet 1993 (1 054 M€ TTC).*

*Par rapport au dossier d'avant-projet sommaire approuvé par le directeur des routes le 7 mars 1991, la construction de l'autoroute A 43 a*

*nécessité des adaptations techniques au fur et à mesure de l'avancement du projet. Ces adaptations ont fait l'objet de dossiers d'avant-projets modificatifs présentés par la société SFTRF et approuvés par le directeur des routes avec, pour chaque modification, une nouvelle estimation du coût de construction de la section considérée.*

*Au-delà des adaptations techniques et réévaluations précitées, la SFTRF a fait état auprès de la direction des routes de difficultés importantes liées à l'insertion du projet dans l'environnement.*

*Le coût de réalisation de l'autoroute a fait l'objet d'une validation par décision ministérielle du 8 juillet 1997 : le coût d'objectif pour la totalité du projet s'élève ainsi à 8 500 MF TTC (1 296 M€ TTC) valeur juillet 1993.*

*Dans cette décision, le directeur des routes soulignait les dysfonctionnements dans la gestion de l'opération et rappelait la nécessité de veiller à la maîtrise des coûts de réalisation. C'est pourquoi la mission de contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes a été chargée de vérifier le respect du coût réévalué aussi bien au niveau des études d'avant-projet autoroutier que des résultats d'appels d'offres ou de l'exécution des travaux passés par la société concessionnaire.*

*Parallèlement, une mission d'enquête confiée en 1997 par les ministres chargés de l'équipement et de l'économie conjointement au conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale des finances a confirmé qu'une part importante des dépassements de coûts avait pour origine des problèmes géologiques ou était la conséquence de l'effort réalisé en matière d'insertion environnementale du projet du fait des évolutions législatives et réglementaires.*

### **Les comptes de la SFTRF**

*Les remarques de la Cour concernant les comptes de la SFTRF appellent les précisions suivantes :*

#### **Impact du changement de régime de TVA sur la valorisation des immobilisations**

*Tout en reconnaissant le caractère régulier du bilan de la SFTRF en 2000, la Cour estime que le coût des immobilisations concernées a été indûment augmenté du montant correspondant de la TVA sur péages. Elle en déduit que la prescription comptable découlant de la mise en œuvre de la loi de finances rectificative pour 2000 (LFR) ne donne pas une image fidèle du patrimoine et considère que des informations complémentaires auraient dû figurer dans l'annexe et ce, d'autant plus qu'il serait dérogé au principe de valorisation au coût historique, dérogation ayant nécessité une disposition législative.*

*Il ne peut être affirmé, comme le fait la Cour, que l'application de la LFR ne donne pas une image fidèle des comptes. Le coût des immobilisations présenté dans les comptes de la SFTRF est bien un coût historique, contrairement à l'assertion de la Cour, puisqu'il est la résultante du coût TTC de celles-ci déduction faite de la TVA admise en déduction (articles 321-2 et 321-3 du plan comptable général) en vertu d'une disposition législative : la loi de finances rectificative a pour seul objet de fixer les modalités spécifiques de détermination de la taxe déductible au titre des immobilisations concernées. Dans ces conditions, les immobilisations éligibles aux dispositions de la LFR figurent au bilan pour le coût effectivement supporté par l'entreprise et aucune information complémentaire n'est donc requise.*

#### ***Amortissement de caducité***

*La Cour juge que le changement de méthode de calcul de l'amortissement de caducité n'est pas justifié et contrevient au principe de prudence.*

*Comme le relève la Cour, l'allongement de 32 ans de la durée de la concession de l'autoroute de la Maurienne constitue un changement exceptionnel dans la situation de l'entreprise. Cet événement exceptionnel justifiait, conformément à l'article L.123-17 du code de commerce, de déroger au principe de permanence des méthodes comptables.*

*Il a en effet conduit la société à s'interroger sur la modalité de détermination de l'amortissement de caducité : elle a notamment pu effectuer une analyse fine de l'amortissement de caducité pratiqué sur une durée de 57 ans afin de proposer une méthode d'amortissement qui soit plus en adéquation avec la réalité économique de l'autoroute de la Maurienne qui, mise en service à partir de 1997, se trouve dans une phase de montée en exploitation. La méthode de l'amortissement proportionnel aux recettes a donc été retenue jusqu'à la maturité de ces dernières. L'amortissement proportionnel mis en œuvre par la SFTRF ne déroge donc nullement au principe de prudence, ainsi que l'affirme la Cour.*

*En conséquence, ce changement de méthode d'amortissement est régulier car il répond aux conditions requises par le code de commerce (article L.123-17) et le plan comptable général (articles 120-4 et 130-5) puisque, justifié par un changement exceptionnel dans la situation de la société, il fournit une meilleure information financière.*

*Outre que l'amortissement de caducité - charge calculée ne constituant pas un flux financier - ne peut avoir pour objet de reconstituer les capitaux investis, il a pour objet d'étaler sur la durée de la concession le coût des investissements non renouvelables financés par le concessionnaire et remis gratuitement au concédant au terme de la concession.*

*La Cour critique également le défaut d'information relatif à l'adoption de l'amortissement de caducité proportionnel. Selon la Cour :*

- le changement de mode de calcul n'est pas justifié ;*
- les hypothèses de recettes de péages prévues sur la durée de la concession (entrant dans le calcul de l'amortissement de caducité) ne sont pas explicitées ;*
- la SFTRF ne distingue pas l'impact respectif sur le report à nouveau et sur le compte de résultat de l'allongement de la durée de la concession et de la modification du mode de calcul.*

*Elle conclut que l'absence d'information entache d'irrégularité les comptes 2000.*

*Sur le premier point, la justification du changement de méthode dans le rapport de gestion et dans l'annexe aurait effectivement pu être plus développée.*

*Sur le second point, l'observation de la Cour n'est que partiellement fondée : la SFTRF aurait pu être plus explicite sur ses prévisions de recettes qui constituent une des bases du calcul. Il convient néanmoins de relever qu'ayant connaissance des observations de la Cour lors de la procédure contradictoire, la SFTRF a fourni une analyse détaillée de ses perspectives financières et de ses prévisions de recettes dans son annexe aux comptes 2001.*

*Sur le troisième point, lors de changements de méthodes, le plan comptable général prescrit la production de comptes pro forma des exercices antérieurs présentés comme si la méthode avait été toujours appliquée. La SFTRF a respecté cette obligation : si, dès l'origine, le terme du contrat avait été fixé à 2050, l'amortissement proportionnel aurait été retenu et la mise en œuvre conjointe de ces deux éléments aurait eu un impact tant au bilan qu'au compte de résultat et dans les notes de l'annexe.*

*En outre, l'information souhaitée par la Cour ne permettrait pas de mieux apprécier les agrégats comptables tels qu'ils figurent au compte de résultat et au bilan. Les modalités de calcul complexes ainsi que la production de trois jeux de comptes pro forma permettant la comparaison des exercices antérieurs retraités avec l'exercice 2000 auraient été sources de confusion plus que de clarté.*

*La SFTRF ayant respecté le dispositif comptable, les comptes 2000 sont réguliers. Nous estimons donc que si sur certains points, l'information donnée par la SFTRF aurait effectivement gagné à être plus explicite, la concision de l'annexe ne permet pas de conclure à l'irrégularité des comptes.*

*La Cour considère que le choix de la méthode retenue ne trouve pas sa justification dans la recherche d'une meilleure information mais dans la réponse à une insuffisance de capitaux propres.*

*L'adoption de la méthode d'amortissement proportionnel a été motivée par la recherche d'une solution reflétant au mieux la situation particulière de la SFTRF (autoroute A43 en phase initiale d'exploitation) et non afin de pallier un problème d'insuffisance des capitaux propres. La SFTRF a connu par le passé et connaît encore aujourd'hui une situation bilantielle fragilisée qui ne peut être résolue par de simples traitements comptables. Des solutions efficaces de redressement permettant de remédier à cette situation devront être étudiées et mises en œuvre dans un futur proche.*

### ***Difficultés financières et perspectives d'évolution de la SFTRF***

*La Cour note que l'ouverture de la première section de l'autoroute A43 a conduit la société à enregistrer au compte de résultat pour l'exercice 1997 des frais financiers et des dotations aux amortissements de caducité, ce qui s'est traduit par un résultat négatif de - 32,3 M€.*

*L'allongement jusqu'en 2050 de la durée de la concession de l'autoroute de la Maurienne (autorisé par la Commission européenne en juin 2001 et adopté par la loi en novembre 2001) a contribué à redresser les capitaux propres de la SFTRF. Toutefois, le résultat de l'exercice 2001 (- 22 M€), a rendu négatifs les capitaux propres de la société au 31 décembre 2001 (- 4 M€).*

*Le redressement de la SFTRF passera tout d'abord par un alignement des pratiques de gestion de la société sur celles des autres sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.*

*Cette action a été récemment initiée avec la création d'une commission consultative des marchés chargée de donner un avis sur l'attribution des marchés qui lui sont soumis et de vérifier le respect des procédures applicables en matière de passation des marchés, et la mise en place d'un comité d'audit qui a notamment pour mission de se prononcer sur l'établissement des comptes annuels, tout en s'assurant de la pertinence et de la permanence des choix comptables retenus dans ce cadre.*

*Cet effort de « normalisation » de la gestion de la société devrait se poursuivre dans le cadre du rapprochement des trois sociétés autoroutières alpines AREA, SFTRF et ATMB. Ce rapprochement, qui fait encore aujourd'hui l'objet d'incertitudes compte tenu des conditions de circulation dans les tunnels alpins, permettrait notamment de dégager des synergies de gestion (gestion régionale des trafics, politique commerciale coordonnée) et d'optimiser l'exploitation du réseau. La nomination récente d'un président commun pour les trois sociétés va par ailleurs dans le sens d'une volonté affichée de dégager ces synergies dont la société pourrait à terme bénéficier.*

*Une de ses premières missions consiste en l'élaboration d'une charte de coopération indiquant les moyens opérationnels à mettre en œuvre afin de les révéler.*

*Néanmoins, la situation financière de la SFTRF ne pourra être durablement rétablie par la simple adaptation de sa politique industrielle. Des décisions devront en effet être prises en concertation avec la Caisse Nationale des Autoroutes en ce qui concerne les besoins en refinancements de la société. En outre, un effort important de recapitalisation de la société sera indispensable : les perspectives financières de la société montrent que les montants de recapitalisation nécessaires restent à un niveau élevé. D'ici fin 2004, date à laquelle les capitaux propres devront avoir été rétablis au-delà de la moitié du capital social, la répartition des flux entre les deux tunnels alpins aura été stabilisée, ce qui permettra de disposer de plus de visibilité sur les perspectives financières de la SFTRF, et de quantifier plus précisément l'effort de recapitalisation que l'Etat devra consentir.*

*Depuis 1998, date à laquelle l'État est, via Autoroutes de France, l'actionnaire principal de la société, l'État a toujours su faire face à ses responsabilités d'actionnaire et continuera à faire preuve du même engagement dans le futur.*



*Par ailleurs, s'agissant des critiques formulées par la Cour sur la sincérité des comptes présentés par la SFTRF, nous estimons que celles-ci sont infondées. Compte tenu de l'absence de norme générale comptable relative aux sociétés concessionnaires, et s'il est vrai que sur certains points la qualité de l'information donnée dans l'annexe ou le rapport de gestion pourrait faire l'objet d'améliorations, nous considérons que les comptes établis par la société, arrêtés par son conseil d'administration et approuvés par son assemblée générale, donnent une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de son résultat. Leur sincérité ne saurait donc être remise en cause.*

#### *REPOSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE FRANÇAISE DU TUNNEL ROUTIER DU FREJUS*

*Dans son rapport, la Cour considère tout d'abord que la concession de l'autoroute de la Maurienne à la SFTRF constitue une erreur dont l'Etat devra assumer toutes les conséquences et souhaite que les projets de constitution d'un pôle alpin rassemblant les sociétés SFTRF, ATMB et AREA soient rapidement précisées.*

*Les préoccupations exprimées par la Cour sur ces points feront l'objet de réponses des pouvoirs publics. Nous observons cependant que ceux-ci ont*

*bien perçu l'importance des problèmes financiers auxquels la société se trouve confrontée, comme en témoigne la déclaration du Commissaire du Gouvernement devant le conseil d'administration relative à la constitution d'un groupe autoroutier rhône-alpin et à ses modalités de mise en oeuvre. Il convient de souligner que cet exercice est rendu singulièrement complexe aujourd'hui par les incertitudes pesant sur la répartition du trafic poids lourds entre les tunnels du Fréjus et du Mont Blanc alors que ce trafic représentait 80 % des recettes de la société en 1998 (88 % des recettes du tunnel) et 82 % en 2001 (89 % des recettes du tunnel).*

*La Cour formule, en outre, diverses critiques sur la gestion de la société et sur la régularité de ses comptes. Notre point de vue ne rejoint pas le constat présenté.*

*1) Concernant tout d'abord la gestion, il convient de rappeler que la SFTRF avait fait le choix, dès lors que son activité était principalement orientée vers l'exploitation et l'entretien, de ne pas se doter de structure lourde dédiée à la construction et de faire appel en conséquence à des bureaux extérieurs pour l'assister dans certaines fonctions de contrôle budgétaire ou pour des études techniques ou financières. Grâce à cette option, les dépenses de maîtrise d'ouvrage ont été minimisées et la société n'a pas eu à supporter les frais de reconversion de personnels.*

*Ce choix n'a pas pour autant conduit à relativiser le respect des règles de concurrence ni la rigueur de gestion. Les principaux griefs formulés par la Cour sont repris ci-après :*

*- Une part importante des dépassements de coûts, comme l'a montré la mission d'enquête confiée en 1997 au Conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale des finances, a eu pour origine des problèmes géologiques ou a été la conséquence de l'effort réalisé en matière d'insertion environnementale.*

*Ainsi les aménagements de la vallée réalisés à l'occasion du chantier autoroutier ont fait l'objet en juillet 1993 d'une charte "environnement et paysage" signée par le président de la SFTRF et les ministres chargés de l'environnement et de l'équipement. Au total 2,5 % du coût de réalisation de l'autoroute ont été consacrés aux réaménagements paysagers et écologiques. Les dépenses correspondantes ont été prévues dans les premiers avant-projets sommaires modificatifs.*

*- Ainsi que la Cour le confirme, la SFTRF n'était pas soumise à des règles de mise en concurrence en 1992 lorsque ont été conclus les contrats de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la construction de l'autoroute.*

*La société a néanmoins demandé des offres à plusieurs prestataires envisageables, à la suite de quoi elle a attribué la maîtrise d'œuvre d'une*

*section d'autoroute à un groupement constitué par Scetauroute et la DDE de Savoie, et de deux sections à la SETEC.*

*Les barèmes de rémunération retenus ont été établis sur la base de ceux utilisés par l'ensemble des autres sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). Ceci explique que, comme la Cour a pu le constater, la rémunération des prestations de la SETEC a été conforme avec ce qui se pratique habituellement pour ce type de contrats.*

*- L'instruction des réclamations des entreprises était assurée par les maîtres d'œuvre sous le contrôle de la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, tous les règlements amiables obtenus sur les marchés ont permis d'éviter des procédures contentieuses toujours coûteuses et aléatoires. En outre, si l'on fait la somme des règlements définitifs accordés après réclamations, on peut constater qu'elle reste largement inférieure à la somme des estimations établies au moment des appels d'offres.*

*La plupart des travaux de grosses réparations du tunnel ont été effectués dans le cadre des procédures de mises en concurrence selon les seuils de compétence. Les seuls marchés « négociés » concernaient des situations où les entreprises qui avaient réalisé les premiers équipements étaient les seules qui pouvaient techniquement assurer les réparations ou modifications des installations du tunnel.*

*Pour l'avenir, la société ayant désormais atteint sa taille de croisière, après une forte croissance de ses effectifs liée à l'ouverture de l'autoroute et au renforcement de la sécurité du tunnel, et ayant le recul suffisant par rapport à l'exploitation de son réseau complet, il lui revient de consolider son organisation, de renforcer son encadrement et d'adapter son management. C'est un des enjeux du plan d'entreprise en cours d'élaboration dont la formalisation des procédures d'exploitation et de gestion d'une part, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage (un poste de directeur technique adjoint a ainsi été créé pour la réalisation de la galerie de secours) d'autre part, constitueront des axes prioritaires.*

*2) S'agissant ensuite de la transparence et de la régularité des comptes, sur lesquelles la Cour porte des appréciations négatives nous ne pouvons que constater des désaccords techniques. Si sur certains points l'information donnée par la société aurait pu être plus développée - il y a été porté remède dès la présentation des comptes 2001- ces insuffisances ne nous paraissent pas de nature à nuire à la régularité des comptes.*

*Nous formulons ci-dessous nos principales observations au regard du respect des obligations réglementaires, d'une part, et de la pertinence des solutions retenues, d'autre part, en intégrant les suites données par la société aux remarques de la Cour.*

• *La Cour est d'avis que le passage de l'amortissement linéaire à l'amortissement proportionnel dans les comptes 2000 de la SFTRF est irrégulier au regard de l'article L. 123.17 du code de commerce.*

*Ainsi que le rappelle la Cour, cet article pose le principe de permanence des méthodes comptables, lesquelles ne doivent pas être modifiées à moins d'un changement exceptionnel dans la situation du commerçant.*

*De son côté le plan comptable général, n'autorise les changements de méthode comptable dans son article 130.5 que lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :*

- . il s'est produit un changement exceptionnel dans la situation de l'entité ou dans le contexte économique, industriel et financier,*
- . le changement de méthode fournit une meilleure information financière compte tenu des évolutions intervenues.*

*En ce qui concerne la première condition, la société a constaté que des comptes de l'exercice 2000 devaient être affectés par un événement majeur - l'allongement de 32 ans de la durée de la concession - pour lequel la loi l'obligeait à un calcul rétroactif des amortissements déjà réalisés.*

*Par ailleurs, la réforme du régime de la taxe à la valeur ajoutée autoroutière aboutissait à réduire sensiblement la base amortissable de l'autoroute.*

*Dès lors que le législateur avait modifié très substantiellement la durée d'amortissement et procédé à une révision de la base d'amortissement il était logique que la société s'interroge sur la troisième composante du calcul de l'amortissement : la méthode d'amortissement.*

*Ainsi, l'allongement de la durée de l'amortissement, à titre principal, et la réduction de la base d'amortissement constituaient deux circonstances exceptionnelles particulièrement propices à une étude du changement de la méthode d'amortissement de l'autoroute.*

*La deuxième condition posée par les textes comptables réside dans la nécessité que la nouvelle méthode contribue à améliorer l'information financière procurée par les comptes annuels.*

*Comme le relève la Cour, la loi permet l'utilisation de l'amortissement proportionnel, utilisé du reste par d'autres sociétés concessionnaires. Cette méthode est bien adaptée au cas d'une société concessionnaire aux recettes évolutives. La société a ainsi considéré que la méthode de l'amortissement proportionnel visait à mieux mettre en adéquation ses charges d'amortissement à ses recettes, celles-ci étant appelées à progresser à un rythme soutenu au moins pendant la phase initiale d'exploitation.*

*Cette constatation, qui justifiait par elle-même le changement, s'est trouvée renforcée par les préconisations du Conseil national de la comptabilité selon lesquelles l'amortissement doit refléter la manière dont les immobilisations sont utilisées. La Cour entend écarter cette argumentation en constatant que l'avis du Conseil exclut de son champ d'application 'les amortissements spécifiques des entreprises concessionnaires ».*

*Nous ne pouvons sur ce point que renvoyer aux réponses adressées à la Cour par le commissaire aux comptes de la société qui a fait valoir que le conseil avait simplement souhaité que les réflexions en cours sur les délégations de service public se poursuivent sans interférence, comme il l'avait déjà fait dans son avis sur les passifs.*

*Pour l'ensemble des raisons développées ci-dessus, nous ne pouvons que récuser fermement la conclusion de la Cour selon laquelle le passage de l'amortissement linéaire à l'amortissement proportionnel, effectué dans le comptes 2000 de la société, était irrégulier au regard des dispositions du code de commerce.*

*Naturellement l'application de la méthode ne doit pas déroger aux principes prudentiels. Il en est bien ainsi au cas particulier puisque l'amortissement proportionnel est limité à 15 ans sur une durée de concession restant à courir de 50 ans. En outre, à l'occasion de l'approbation des comptes 2001, la société a précisé que les prévisions de dotation aux amortissements établies pour ces 15 ans à l'occasion des comptes 2000 ne pourront être ajustées qu'à la hausse, dans le cas où les prévisions de recettes s'avèreraient trop optimistes.*

*• La Cour souligne également une insuffisance d'information dans l'annexe aux comptes de l'exercice 2000 tant en ce qui concerne l'amortissement de caducité que le changement de régime de TVA et des prévisions financières.*

*Les dirigeants de la société ont à cœur de satisfaire à leurs obligations d'information des membres du conseil d'administration comme des actionnaires.*

*S'agissant plus particulièrement des comptes 2000 :*

*- Les changements de méthode comptable, débattus en conseil d'administration, sont mentionnés tant dans la note relative aux principes comptables que dans l'annexe elle-même. Surtout l'établissement de comptes pro forma de l'exercice 1999, permettant d'assurer la comparaison des comptes de l'exercice, a eu pour but de donner au changement une solennité de nature à alerter le lecteur sur leur importance.*

*- Tout en reconnaissant que le bilan de la SFTRF a été établi en respectant la loi, la Cour rappelle que la récupération de TVA obtenue par la société comportait une composante négative - la taxe qui aurait dû être*

versée au trésor sur les péages encaissés du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 12 septembre 2000 - et estime que la société aurait dû mentionner dans l'annexe que les immobilisations ont été diminuées à raison de ce montant.

Ainsi que l'a fait observer à la Cour le commissaire aux comptes de la société, la préconisation qu'elle formule aurait été contraire au principe de la détermination du coût historique des immobilisations, que le législateur a suivi. En outre, loin d'améliorer la transparence, la solution présentée était de nature à induire le lecteur en erreur, puisqu'elle aurait laissé supposer une surévaluation des recettes des années 1996 à 2000.

- La Cour estime que les informations fournies sur les hypothèses fondant les perspectives financières à long terme sont insuffisantes. Nous prenons acte des observations de la Cour tout en relevant qu'aucun texte comptable ne prescrit ce type d'informations.

Afin d'améliorer encore cette information, et suivant en cela les recommandations de la Cour, les comptes 2001 ont fait l'objet d'une nouvelle présentation. En outre, le conseil d'administration a décidé la mise en place en son sein d'un comité d'audit chargé notamment de donner un avis sur les projets de budget et sur l'exécution de ceux-ci ainsi que sur l'établissement des comptes et de leurs annexes et la détermination des principes comptables.

Il reste, comme cela a déjà été souligné, que les incertitudes pesant tant sur l'évolution globale du trafic à travers les Alpes (stable sur l'ensemble Mont Blanc - Fréjus depuis 1994 comme le relève la Cour) que sur la répartition entre les 2 tunnels franco-italiens nécessitent des actualisations régulières des prévisions financières de la société.

• Par ailleurs, la question de la sécurité au tunnel a également fait l'objet des constatations de la Cour qui relève que la "sécurité du tunnel du Fréjus a reposé principalement sur le sens des responsabilités de la SFTRF et de la SITAF" jusqu'en 1999.

La Cour regrette cependant qu'il ait fallu 14 ans pour prendre les mesures nécessaires pour résoudre définitivement le problème posé par l'étanchéité du puits de ventilation.

En réalité, la société avait entrepris des campagnes de mise en étanchéité du puits par réalisation d'un anneau drainant et d'injections dès 1983. Ces solutions qui paraissaient suffisantes ont été remises en cause par l'accident de 1992 qui a détruit la cloison médiane de l'ouvrage. Les deux sociétés ont décidé alors en GIE de rechemiser le puits et de transformer en même temps les trappes d'aspiration de l'air vicié dans le tunnel.

Les initiatives des deux sociétés qui se sont déroulées de 1992 à 1997 ont permis notamment d'améliorer la ventilation du tunnel en cas d'incendie avec un procédé nouveau d'aspiration localisé qui a été validé par le CETU

*(ministère de l'équipement) et rendu obligatoire dans les nouveaux tunnels par circulaire d'août 2000.*

*Depuis 1999, comme l'écrit la Cour, « des mesures très substantielles qui ont été prises par les autorités françaises et italiennes depuis 1999 et qui ont fait l'objet d'évaluations externes ».*

*Les problèmes de sécurité sont désormais suivis par un comité de sécurité franco-italien, émanation de la Commission Intergouvernementale franco-italienne dont la société respecte scrupuleusement les décisions et recommandations.*