

Le régime d'exploitation des concessions autoroutières

1955-1969 : démarrage du système et constitution des premières sociétés d'économie mixte concessionnaires

Sur la base de la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, l'Etat a pu concéder la construction et l'exploitation de sections d'autoroutes à des sociétés dans lesquelles les intérêts publics étaient majoritaires. Cette période a vu la constitution, entre 1956 et 1964, de cinq sociétés d'économie mixte :

- ▶ la Société de l'autoroute Estérel - Côte d'Azur, Alpes (ESCOTA) en 1956
- ▶ la Société Autoroutes du Sud de la France (ASF, ex SAVR) en 1957
- ▶ la Société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR, ex SAPL) en 1961
- ▶ la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) en 1963
- ▶ la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) en 1963.

La Société du Tunnel routier sous le Mont-Blanc (STMB), dont l'Etat détient la majorité du capital, a été créée en 1958. Concessionnaire du tunnel du Mont-Blanc depuis 1959, devenue société des Autoroutes et du Tunnel du Mont-Blanc (ATMB), elle a obtenu en 1977 la concession de l'Autoroute Blanche.

La Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF) créée en 1962 est devenue concessionnaire du tunnel du Fréjus en 1974. Elle a obtenu par la suite, en 1993, la concession de l'autoroute A 43 dite autoroute de la Maurienne. Le capital de la SFTRF est aujourd'hui détenu majoritairement et indirectement par l'Etat, à hauteur de 97 %.

1970-1980 : libéralisation du système autoroutier et constitution de sociétés privées concessionnaires

L'Etat a décidé en 1970 d'attribuer des concessions à des sociétés à capitaux privés, constituées par des entrepreneurs de travaux publics et des banques. Ont été ainsi créées, entre 1970 et 1973, quatre sociétés à capitaux privés :

- ▶ la Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (COFIROUTE)
- ▶ la Société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA)
- ▶ la Société de l'Autoroute de la Côte Basque (ACOBA)
- ▶ la Société des Autoroutes Paris - Est - Lorraine (APEL).

Par ailleurs, des responsabilités accrues ont été confiées aux SEM, notamment en matière de construction.

1981-1993 : restructuration et instauration d'un mécanisme de péréquation

Confronté depuis 1973 à des conditions économiques nettement moins favorables qu'auparavant, le système autoroutier a dû être restructuré par la reprise par le secteur public des sociétés privées déficitaires (APEL, ACOBA et AREA) et par la création d'un mécanisme de péréquation des ressources entre les sociétés d'économie mixte concessionnaires, assuré par un établissement public appelé Autoroutes de France (ADF) créé en 1983.

A la fin 1985, la fusion des sociétés SANEF et APEL sous le sigle SANEF a ramené le nombre total des sociétés à neuf dont huit SEM (y compris ATMB dont le financement n'était pas assuré par la CNA).

En 1987, l'Etat a décidé de renforcer les sociétés d'économie mixte en leur apportant une dotation en fonds propres. Les avances budgétaires qui avaient été nécessaires au démarrage de la construction du réseau autoroutier ont été parallèlement supprimées.

Le 1er janvier 1991, la société de l'autoroute de la Côte Basque (ACOBA) a été fusionnée avec la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF), sous le sigle ASF.

En 1992, ADF entre à hauteur de 49 % au capital de la SFTRF.

A la fin de cette période, certaines sociétés ont remboursé la totalité des avances qui leur avaient été consenties par l'Etat, l'évolution des recettes de péage leur ayant permis de dégager des résultats de trésorerie excédentaires.

Cette situation ayant fait apparaître la disparité des situations financières des sociétés, une réforme du système autoroutier s'est alors avérée nécessaire compte tenu de la volonté du Gouvernement d'accélérer la réalisation du programme autoroutier français à partir de 1994.

La réforme de 1994

La décision du Gouvernement d'accélérer la réalisation du schéma directeur autoroutier a rendu nécessaire l'adaptation de la structure des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, ainsi que la redéfinition des relations entre l'Etat et le secteur, selon deux objectifs :

a) Assurer la solidité et la solidarité financière des SEMCA par leur recapitalisation et la création de trois pôles régionaux équilibrés

Les six plus grandes SEMCA (AREA, ASF, APRR, ESCOTA, SAPN, SANEF), qui disposaient d'un capital social limité (28 millions de francs), ont fait l'objet d'une recapitalisation à l'issue de laquelle elles étaient dotées d'un capital de 1,03 milliard de francs, l'Etat détenant directement 45 % du capital social des sociétés ASF, APRR et SANEF, Autoroutes de France (ADF) 45 %, la Caisse des dépôts 8,5 %, le solde étant détenu par des intérêts locaux.

Simultanément, trois groupes régionaux ont été créés via la filialisation de certaines sociétés auprès de celles dont l'assise financière était la plus solide : ainsi, ESCOTA est devenue filiale à 95% d'ASF, la SAPN filiale à 98% de la SANEF et AREA filiale à 97% d'APRR.

b) Instaurer des relations contractuelles entre l'Etat et les SEMCA

Des contrats de plan, conclus pour une durée de cinq ans entre l'Etat et les sociétés concessionnaires, formalisent les engagements de chacune des parties en matière de travaux et d'investissements, de politique tarifaire, d'objectifs financiers, d'indicateurs de gestion, de politique sociale et d'emploi, de service à l'utilisateur, de qualité architecturale des ouvrages et d'insertion dans l'environnement.

Les premiers contrats de plan ont été conclus pour la période 1995-1999. Des contrats de plan ont été signés pour la période 2002-2006 avec les sociétés ASF et ESCOTA ; de nouveaux contrats de plan sont en cours de finalisation pour les sociétés APRR, AREA, SANEF et SAPN.

La réforme de 2001

Si le système de financement des autoroutes mis en place en France avec la loi du 18 avril 1955 a permis d'assurer quasiment sans apport budgétaire la construction d'un réseau autoroutier moderne, la nécessité de s'adapter à son environnement juridique et celle de mieux s'inscrire dans le contexte politique et économique actuel l'ont obligé à évoluer.

C'est pourquoi la réforme engagée en 2000 a pour objectifs de renforcer la concurrence pour l'attribution des nouvelles concessions autoroutières, de doter le système autoroutier des moyens financiers lui permettant de mener à bien la réalisation du programme de construction et d'assurer une plus grande neutralité des choix entre types d'investissement et entre modes de transport.

Pour atteindre ces objectifs, deux séries de mesures sont mises en œuvre concernant les procédures d'attribution des concessions d'autoroutes et les conditions de fonctionnement des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA).

1) Afin de permettre une large concurrence et l'entrée de nouveaux opérateurs, il a été mis fin au système de l'adossement. Ce système, qui consistait à financer partiellement de nouvelles sections d'autoroutes grâce au péage perçu sur les sections en service d'un même concessionnaire auquel on accordait un prolongement de son contrat, n'est en effet pas formellement compatible avec une concurrence équitable entre candidats pour l'attribution d'une nouvelle concession, car il était susceptible d'avantager les sociétés disposant déjà d'un réseau concédé au détriment de nouveaux opérateurs.

Désormais, les apports publics éventuellement nécessaires à l'équilibre financier des futures concessions d'autoroutes seront effectués sous forme de subventions, et les nouvelles sections, attribuées conformément aux dispositions de la directive Travaux* et aux dispositions de la loi Sapin, feront l'objet d'un contrat spécifique. Cette façon de procéder permettra de mieux comparer les offres des différents candidats.

* Directive 93/37/CCE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux.

2) En second lieu, les conditions de gestion des SEMCA sont rapprochées de celles des sociétés privées afin de les mettre en mesure de présenter, le cas échéant, des offres comparables pour les nouveaux projets autoroutiers.

Ceci implique en particulier de supprimer les avantages dont elles bénéficient (garantie de reprise de passif par l'Etat en fin de concession, pratiques comptables spécifiques en matière d'amortissement et de report de passif, absence de rémunération des capitaux investis). En contrepartie, les SEMCA, dont les durées de concession sont plus courtes que celles de concessionnaires privés, bénéficient d'un allongement de la durée de leur concession.

Compte tenu des implications de la réforme, les autorités françaises avaient décidé de mener une concertation avec les services de la Commission européenne sur les modalités de cette réforme, et en particulier sur le principe de l'allongement de la durée des concessions des autres SEMCA. Dans un avis du 24 octobre 2000, la Commission a fait savoir qu'elle décidait de ne pas soulever d'objection à la réforme du régime d'exploitation des concessions autoroutières envisagée par le Gouvernement.

Après cette procédure de concertation, le Gouvernement a pris les dispositions de droit interne nécessaires à la mise en œuvre de la réforme autoroutière.

La loi n° 2000-1 du 3 janvier 2001, publiée au Journal officiel du 4 janvier, portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires, a permis au Gouvernement de prendre les dispositions relatives à la modernisation du régime d'exploitation des autoroutes.

L'ordonnance n° 2000-273 du 28 mars 2001 relative à la réforme d'exploitation des SEMCA fixe notamment les nouveaux termes des contrats de concession des SEMCA tels qu'ils ont été notifiés à la Commission européenne et prévoit que ces prolongations seront effectives pour l'établissement des comptes de l'exercice 2000, de façon à appliquer la réforme comptable aux comptes de l'exercice 2000.

Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2001-1011 du 5 novembre 2001.

C'est dans ce contexte que le régime juridique et financier des SEMCA ayant été adapté au droit commun des sociétés, le gouvernement a annoncé, le 16 octobre 2001, l'ouverture minoritaire du capital d'ASF, accompagnée de son introduction en bourse. Il s'agissait de la première opération de ce type.

Cette opération a consisté en une cession sur le marché de la majorité des actions détenues par ADF dans le capital d'ASF, accompagnée d'une augmentation de capital de 800 millions d'euros. Les offres comprenaient une offre à prix ouvert en France, un placement global et une offre réservée aux salariés.

Le produit de l'opération de cession des actions d'ASF détenues par ADF (1,8 milliard d'euros) a été reversé à l'Etat conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi de finances pour 2002 du 28 décembre 2001.

A l'issue de l'opération, ADF conserve 8,84% du capital d'ASF.

Par ailleurs, ainsi que l'avait annoncé le gouvernement le 29 juillet 2004, le capital de la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) a été ouvert via une augmentation de capital dans le cadre d'une introduction en bourse le 25 novembre 2004.

L'augmentation de capital s'est élevée à 1 300 millions d'euros, souscrits par le biais d'une offre à prix ouvert en France et d'un placement global garanti ouvert à tous les investisseurs, français et étrangers. Parallèlement, une offre a été réservée aux salariés, à hauteur de 50 millions d'euros.

Par cette opération, la part cumulée de l'Etat et de son établissement public Autoroutes de France (ADF) dans le capital d'APRR est passée de 98,92 % à 70,22 %.

Ces ouvertures de capital, suivies en mars 2005 par celle du groupe SANEF, permettent ainsi aux principales SEMCA de renforcer leur structure financière. Elles permettent également d'accroître leur capacité de distribution de dividendes, conformément à l'un des objectifs fixés par le gouvernement dans le cadre du CIADT 2003, les dividendes versés à l'Etat étant désormais affectés au financement de nouveaux projets d'infrastructures de transport d'envergure nationale par l'intermédiaire de l'Agence nationale de financement des infrastructures de transports de France créée par décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

(Source : Caisse nationale des autoroutes – http://www.cna-autoroutes.fr/fr/som_auto1.htm)