

Comment l'Etat français organise sa propre spoliation

De l'autoroute publique aux péages privés

Amorcée par le gouvernement de M. Lionel Jospin, puis généralisée par celui de M. Dominique de Villepin, la privatisation des autoroutes illustre le capitalisme de connivence à la française. L'Etat impose le système coûteux du péage, assume l'essentiel des risques, puis organise la captation de la rente par les grands groupes.

"L'usage des autoroutes est en principe gratuit."¹

Enjolivée par cette belle proclamation, la loi de 1955 portant statut des autoroutes a instauré dans les faits la règle du péage. Ce texte restaurait l'un des droits féodaux abolis par la Révolution française, et fondait un système mêlant investissements publics et bénéfiques privés. Le recours aux sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (*Semca*, dont le capital reste contrôlé majoritairement par l'Etat) financées par le péage n'était dans un premier temps prévu que "dans des cas exceptionnels" ; mais il devint rapidement la norme, au nom du "rattrapage". En ce milieu des années 1950, l'Allemagne comptait déjà plus de trois mille kilomètres d'autoroutes et l'Italie, plus de cinq cents ; la France, à peine quatre-vingts.

Les justifications économiques, sociales, puis environnementales du péage demeurent pourtant fragiles. De grands pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou l'Allemagne ont rapidement développé des réseaux très denses et gratuits. La prise en charge par la collectivité leur a permis de garantir le respect des priorités en matière d'aménagement du territoire, à un coût bien moindre que celui des liaisons à péage, obligatoirement bâties en doublon du réseau existant. Le financement par le péage, nettement plus coûteux, engendre une plus grande emprise sur le territoire et n'a pas permis de réaliser les liaisons les plus vitales, directement payées par l'Etat. En outre, l'égalité des usagers devant le service public n'est pas assurée : dans certaines régions, comme en Bretagne, les autoroutes demeurent gratuites.

Tant que conduire restait un privilège, il pouvait paraître socialement plus juste de financer les autoroutes par le péage plutôt que par l'impôt. Lorsque la possession d'une voiture se banalise, dans les années 1960 et 1970, cet argument perd de son poids. Pour les automobilistes les plus modestes, le coût des péages ou des taxes sur les carburants devient plus lourd que ne le serait un surcroît d'impôt calculé en fonction des revenus.

Les péages ont également favorisé un modèle du "tout camion" financé par les automobilistes. En étudiant les tarifs de 2012 sur une vingtaine des principaux parcours, on observe qu'un poids lourd de quarante tonnes (bientôt quarante-quatre) paye en moyenne trois fois le prix d'un véhicule léger, de trois tonnes et demi ou moins. Pourtant, les coûts d'investissement et d'entretien générés par le trafic des camions sont sans commune mesure avec ceux des automobiles ou des motos. Une étude ré-

¹ Loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes. Texte toujours en vigueur dans sa version consolidée du code de la voirie routière, article L122-4.

cente établit que le montant de la construction des chaussées pour les camions à trois essieux ou davantage représente plus de cinq fois celui des voitures². Elle confirme surtout que l'usure des autoroutes ne doit rien à ces dernières. Les dépenses d'entretien structurel ne sont imputables qu'aux poids lourds, avec un niveau quatre cents fois supérieur pour un quarante tonnes que pour un douze tonnes.

L'évolution des *Semca* témoigne de celle de la technostucture des routes. Les concessionnaires, d'abord très liés à l'administration, aux ingénieurs de l'équipement et aux emprunts garantis par la collectivité, ont travaillé de plus en plus en cheville avec les acteurs du bâtiment et des travaux publics (BTP), qui ont saisi l'intérêt de recruter d'anciens commis de l'Etat. Ainsi, en 1969, le ministre de l'équipement et du logement Albin Chalandon leur donne davantage d'autonomie. Les premières concessions à des sociétés à capitaux entièrement privés apparaissent (AREA, Acoba, Appel). Mais, dès la fin des années 1970, celles-ci se montrent incapables d'assurer conjointement les lourds investissements nécessaires et l'exploitation. A l'exception de *Cofiroute*, toutes ont été rachetées par l'Etat, qui leur a remboursé leur mise de départ et "a finalement assuré les risques pour lesquels leur contribution avait été sollicitée", constatait la Cour des comptes en 1992³.

Il est devenu difficile de se passer de la manne du péage... quitte à faire évoluer sa justification. Le régime des concessions apparaît sans limites, le recours au péage sans fin. Les premiers droits de passage étaient légitimés par la nécessité de rembourser le coût des travaux. Dès l'amortissement des infrastructures, un glissement s'opère vers les nouvelles sections à construire... Les artères les plus rentables permettent de financer d'autres itinéraires, rentables ou non. Cette pratique dite de l'"adossement" s'est étendue jusqu'au coup d'arrêt du Conseil d'Etat en 1999.

Au prétexte de la dette

Contraint de mettre fin à l'adossement, le gouvernement de M. Lionel Jospin (*Parti socialiste, PS*) sépare le financement des nouvelles autoroutes en créant des concessions distinctes, sans revenir sur les anciennes ni baisser les droits de péage des autoroutes déjà amorties. En mars 2001, M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décide d'aligner le régime des *Semca* sur celui des sociétés privées, arguant de la possibilité pour celles-ci de concourir à l'étranger. Les concessions sont prolongées jusqu'à 2026 et 2028, voire 2032 selon les réseaux. Juste avant de quitter le pouvoir, en 2002, M. Fabius décide également de céder au privé 49 % du capital d'*Autoroutes du sud de la France (ASF)*, le premier concessionnaire français.

A l'entrée dans le XXI^e siècle, l'équipement de la France semble arriver à maturité. Sur les 20 542 kilomètres constituant le réseau routier national en 2011, on compte 3 170 kilomètres d'autoroutes non concédées, qui restent financées par le budget de l'Etat, et 8 771 kilomètres d'autoroutes concédées. Les nouvelles constructions deviennent marginales. La charge des emprunts ne peut aller qu'en s'amenuisant. Devenu premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin (*Union pour un mouvement populaire, UMP*) prend l'engagement de conserver à l'Etat la responsabilité des autoroutes et de certaines grandes liaisons structurantes pour l'aménagement du territoire.

Pourtant issu de la même majorité, son successeur change radicalement d'orientation. M. Dominique de Villepin décide en effet de privatiser toutes les *Semca* par décret, sans vote du Parlement. Au début

² "Imputation aux usagers PL et VL du coût d'infrastructure des routes", rapport du service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements, Bagnaux, juin 2009.

³ "La politique routière et autoroutière, évaluation de la gestion du réseau national", rapport public de la Cour des comptes, Paris, mai 1992.

de 2006, le capital encore public des sociétés ASF, Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef), Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN), Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et Area est cédé pour 14,8 milliards d'euros, alors que ces sociétés bénéficient de concessions valables encore entre vingt-trois et vingt-sept ans... Certes, l'Etat reste propriétaire du réseau, mais c'est un propriétaire qui laisse à d'autres la jouissance de ses investissements. Le terme des concessions, entamées pour certaines dans les années 1950, est si lointain que l'on trahit l'esprit du préambule de la Constitution (27 octobre 1947) selon lequel "un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité".

Pour faire avaler la pilule de la privatisation, le rapport d'information sur la "valorisation du patrimoine autoroutier" du député Hervé Mariton (UMP) invoque l'emploi et les besoins budgétaires⁴. La dette devient un instrument au service d'intérêts particuliers. Et si l'élu de la Drôme pointe l'avis de la direction des routes, qui "met en garde contre les risques de comportement prédateur sur l'activité des Semca", il juge ces craintes "exagérées". En insistant sur l'apport immédiat des privatisations pour les caisses de l'Etat, on tente de faire oublier les dividendes à venir qui lui échapperont.

Quelques données fondamentales avaient de quoi appâter les "investisseurs" privés. Les autoroutes procurent, en fait, un quasi-monopole naturel. La demande de déplacements plus sûrs et plus rapides ne semble pas près de se tarir : en 2010, il y avait 5,25 fois moins de probabilité de se tuer sur une autoroute que sur une route départementale, et 6,6 fois moins que sur une nationale. Les autoroutes assurent 25 % de la circulation pour moins de 1 % du réseau asphalté. Avec environ 20 % du réseau concédé en Europe, les autoroutes françaises représentaient plus de 31 % des revenus des péages européens en 2011⁵. La rente se révèle confortable. Elle a été estimée dans le rapport Mariton entre 34 et 39 milliards d'euros sur la durée des concessions. C'était sans compter sur l'ingéniosité des nouveaux actionnaires...

"Distorsion entre péages et coûts", "opacité des tarifs", "maximisation des recettes" : la Cour des comptes formule dès 2008 les nombreuses incohérences et dérives du système autoroutier français⁶, "devenu trop favorable aux concessionnaires". Les magistrats dénoncent notamment la coexistence de plusieurs régimes juridiques "qui donnent au système de détermination des péages un caractère disparate, voire arbitraire". Les concessionnaires profitent aussi d'une indexation contractuelle sur les prix, injustifiée au regard de leur gain de productivité, et de "hausses additionnelles mal étayées". Leur meilleure astuce réside dans la technique du "foisonnement". Celle-ci consiste à respecter en principe les tarifs moyens accordés, tout en faisant porter les hausses en priorité sur les trajets les plus fréquentés. Le tarif de l'itinéraire Mantes-Gaillon, par exemple, a pu grimper de 5,1 % par an pendant douze ans. Au total, note la Cour, "les recettes effectives des sociétés concessionnaires augmentent plus qu'elles ne le devraient par rapport aux niveaux de tarifs affichés et aux hausses accordées".

Un an après cette première enquête, la Cour constate que l'accroissement des recettes demeure élevé :

"Au premier semestre 2008, les recettes de péage ont progressé respectivement de 4,8 % et 4,5 % pour les groupes ASF et APRR, et les produits totaux d'exploitation de 5,6 % pour le groupe Sanef, dans un contexte de quasi-stagnation de leur trafic."

⁴ Hervé Mariton, "La valorisation du patrimoine autoroutier", rapport d'information de l'Assemblée nationale, 22 juin 2005.

⁵ Données de l'Association européenne des concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages à péage.

⁶ "Rapport public annuel", Cour des comptes, 6 février 2008.

Et, quand les magistrats insistent pour clarifier le système, compenser les hausses injustifiées ou revoir l'indexation, tant les concessionnaires que le gouvernement leur opposent le strict respect du sacro-saint "contrat" et "l'équilibre financier de la concession tel qu'il a pu être établi à son origine"⁷.

Tant que les dividendes étaient réinvestis dans les infrastructures, la complaisance de l'administration vis-à-vis des concessionnaires n'était pas forcément contraire à l'intérêt public. Mais après la privatisation, les pouvoirs publics ont continué à homologuer sans rechigner des tarifs de plus en plus favorables aux actionnaires. L'Etat renonçait ainsi à exercer ce qu'il lui restait d'autorité réglementaire, au détriment de l'usager.

La préoccupation pour l'emploi relevait elle aussi d'une fable dont le personnel des péages, remplacé massivement par des automates, a fait les frais. Tandis que les slogans du groupe Vinci vantent "l'homme, au cœur des réussites d'ASF", le dialogue social se détériore. Les intersyndicales dénoncent une "austérité salariale" s'appuyant sur l'individualisation des augmentations. La réduction du personnel s'accélère. Escota (groupe Vinci-ASF), par exemple, aurait perdu 18 % de ses effectifs entre 2007 et 2009⁸.

Les principaux actionnaires des sociétés d'autoroutes sont issus du BTP. On y retrouve les financiers traditionnels des campagnes électorales. Et c'est donc sans surprise que l'on voit arriver à la tête de l'une d'entre elles l'un des chouchous des oligarques français, M. Alain Minc, nommé à la fin de 2011 à la présidence de la Sanef.

Les acteurs du système autoroutier illustrent en définitive cette coalition d'adversaires des grands services publics décrite par l'économiste James K. Galbraith :

"Aucune de ces entreprises n'a intérêt à rétrécir l'État, et c'est ce qui les distingue des conservateurs à principes. Sans l'État et ses interventions économiques, elles n'existeraient pas elles-mêmes, et elles ne pourraient pas jouir du pouvoir de marché qu'elles sont parvenues à exercer. Leur raison d'être est plutôt de tirer de l'argent de l'État — tant qu'elles le contrôlent."⁹

Philippe Descamps

en perspective

- **Une illusion qui dure** - Mathias Reymond, juin 2019 ➡ Ce devait être la panacée. Médias, experts et politiques l'avaient prédit dans les années 1980 et 1990 : l'ouverture à la concurrence dans les services publics et son lot de privatisations allaient permettre aux usagers de bénéficier de baisses de prix, aux entreprises d'innover et à la collectivité de s'enrichir. Trois décennies plus tard, le bilan est peu glorieux. (...)
- **Électricité, le prix de la concurrence** - Aurélien Bernier, mai 2019 ➡ Sous la pression des "gilets jaunes", le gouvernement a différé l'augmentation des tarifs réglementés de l'électricité. Mais la Commission de régulation de l'énergie a rappelé qu'une hausse de 5,9 % devrait intervenir "au

⁷"Rapport public annuel", Cour des comptes, 4 février 2009, et réponse de la ministre de l'économie.

⁸ Le Canard enchaîné, Paris, 21 septembre 2011.

⁹ James K. Galbraith, L'État prédateur. Comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant, Seuil, Paris, 2009.

plus tard le 1er juin 2019". Une envolée programmée des prix due à l'obsession européenne pour la concurrence. (...)

➤ Le "réalisme" d'une droite libérale - Claude Julien, juillet 1986 ➡ Rien de plus naturel : en l'espace de six semaines, M. Jacques Chirac a complètement changé d'attitude à l'égard de l'initiative de défense stratégique (IDS) lancée par le président Reagan. (...)