

Les sociétés d'autoroutes nous rackettent-elles ?



NOTRE EXPERT

LAURENT HECQUET, président du club de réflexion Automobilité & avenir.

8,5

milliards d'euros de recettes ont été encaissés aux péages des 9 000 km du réseau autoroutier français en 2013.

Des tarifs gelés en 2015

La dernière augmentation, s'élevant à 1,29%, date de février 2014.

Les sociétés d'autoroutes (SCA) ont été privatisées en 2005 pour 14,8 milliards d'euros. L'Etat français est resté actionnaire dans deux d'entre elles.

En 2013, les SCA ont investi 1,5 milliard d'euros sur le réseau autoroutier national, 18,3 milliards depuis 2004.

La rentabilité annuelle nette des SCA est estimée entre 20 et 24%.

Renonçant à revoir les contrats signés avec les sociétés concessionnaires, l'Etat a annoncé un « plan de relance » pour les autoroutes avec, à la clé, des travaux, des emplois et un gel – provisoire – des tarifs. Un marché de dupes ? Texte Isabelle Jarjaille

Au moment de payer à la borne du péage, combien d'automobilistes vont-ils soupirer en découvrant le prix affiché ? Trop chères, nos autoroutes ? La question a alimenté un débat houleux tout au long de l'hiver, voyant s'affronter ministres, élus et sociétés d'autoroutes. Après force menaces, imprécations, explications, la crise s'est achevée au printemps... en queue de poisson. Le Premier ministre a annoncé un gel des tarifs pour 2015 sans que l'on sache précisément ce qu'il adviendra des concessions d'autoroutes, dont la gestion est sujette à caution depuis leur privatisation en 2005. Pour comprendre, il faut s'intéresser à la nature de ces contrats très particuliers. Quand, dans les années 1960, la France a voulu se doter d'un réseau routier moderne, elle a créé des sociétés d'autoroutes chargées de les construire, les gérer, puis d'utiliser les recettes des péages pour financer les travaux suivants. Le système a fonctionné sans trop faire de vagues jusqu'en 2005. A cette date, l'Etat a vendu les parts qu'il possédait dans ces sociétés à des entreprises privées. Celles-ci sont toujours chargées d'entretenir le réseau, de construire de nouveaux tronçons, mais elles conservent une partie des recettes des péages pour se rembourser de l'argent versé à l'Etat... et faire des bénéfices. Sont-ils raisonnables ou excessifs ?, c'est toute la question.

C'est une petite phrase qui est à l'origine de l'affaire. Le 14 octobre 2014, répondant aux auditeurs de RTL, Ségolène Royal annonce qu'une discussion va s'engager avec les sociétés gérant les autoroutes, dont elle estime les tarifs trop élevés : « Pour 100 € versés, il y a 20 € de trop [perçus]. » Et de réclamer dans la foulée une baisse de 10 % et la gratuité « par exemple le week-end ». Pour justifier sa requête, la ministre s'appuie sur un avis de l'Autorité de la concurrence, publié un mois plus tôt, et dont la conclusion est sans ambiguïté : les Sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) « affichent toutes une rentabilité nette exceptionnelle, comprise entre 20 et 24 %, nourrie par l'augmen-

tation continue du tarif des péages. Cette rentabilité n'apparaît justifiée ni par leurs coûts ni par les risques auxquels elles sont exposées, en particulier leur dette qui apparaît largement soutenable ». La hausse annuelle moyenne se situe entre 1,8 et 2 %, taux supérieur à l'inflation. Aussi l'Autorité de la concurrence demande-t-elle « une amélioration de la régulation, aujourd'hui insuffisante, du secteur des autoroutes ». En d'autres termes, les sociétés d'autoroutes gagnent trop d'argent, et l'Etat ferait bien d'y regarder de plus près. Les avis de cette institution indépendante sont à prendre au sérieux. Quand elle condamne un secteur pour entrave à la concurrence, les amendes qu'elle inflige se chiffrent en millions d'euros, comme l'ont appris à leurs dépens des banques, des fabricants de yaourts et des opérateurs de téléphonie, épinglés ces derniers mois.

En 1960-1970, la gratuité reste l'objectif à terme, dont l'échéance est prévue dans les années 1990

Les sociétés d'autoroutes se trouvent décédées dans le collimateur car, à peine quelques semaines plus tard, le 19 novembre 2014, une mission d'information parlementaire rend son rapport sur le même sujet. La charge est sévère. Dès l'introduction, le texte dénonce « le niveau de profitabilité hors normes de ces sociétés », avant de détailler le montant des dividendes versés aux actionnaires. En conclusion, son rapporteur, le député PS Jean-Paul Chanteguet, demande rien moins que la résiliation des contrats de concession. L'option, prévue dans ces contrats, est juridiquement possible. L'Etat reprendrait en main la gestion des autoroutes, via par exemple des établissements publics, en mettant fin aux concessions avant leur échéance. Il aurait alors à dédommager les actionnaires privés mais récupérerait les recettes des péages. Dans la lettre qu'il adresse au Premier ministre, Jean-Paul Chanteguet demande d'en débattre au Parlement : « L'Etat ne doit pas donner l'impression qu'il négocie dans la plus grande discrétion avec des groupes privés sur

le devenir d'une partie importante de son patrimoine. » Sa crainte est justifiée car c'est exactement ce qui va se passer.

Le Premier ministre Manuel Valls reprend le dossier. La gratuité ? « Une éventualité qu'il ne faut pas envisager », lâche-t-il. La résiliation des contrats ? A étudier. Après la Cour des comptes, l'Autorité de la concurrence et le rapport parlementaire, une mission planche sur une nouvelle stratégie autoroutière pour l'Etat. Elle rend ses conclusions dès le 10 mars. Le 10 avril, Emmanuel Macron, ministre de l'Economie et des Finances, annonce devant la Fédération nationale des travaux publics avoir choisi « de ne pas résilier les contrats en cours », promet « plus de transparence » et acte le gel des péages

en 2015. Les parlementaires ont été privés de débat et la question clé reste en suspens : les concessions des autoroutes servent-elles toujours l'intérêt de l'Etat et des usagers ?

Les premières autoroutes naissent en 1962. Les Parisiens empruntent l'A6, jusqu'à la forêt de Fontainebleau. Ici commence la future autoroute du soleil, destinée à remplacer la nationale 7, chère à Charles Trenet. 403 Peugeot et DS circulent sur quatre voies dont le bitume est à peine sec. En mars 1963 est inauguré le tronçon qui relie le Plessis-Chenet (91) à Saint-Germain-sur-Ecole (77). En novembre, on déroule le ruban sur 25 km entre Venoy et Nitry, dans l'Yonne. Le 8 décembre 1971, le tunnel sous la colline de Fourvière, à Lyon, parachève l'ouvrage. Dix

ans de chantier, 455 km de bitume entre Paris et la capitale des Gaules.

La Société d'autoroutes Paris-Lyon (SAPL), fondée en 1961, s'est chargée de la construction. Il s'agit d'une société d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes (Semca) (Semca). L'Etat en sera l'actionnaire principal, en y associant la plupart du temps les départements et les chambres de commerce des territoires traversés. Ne pouvant assumer seul les investissements liés à ces importants travaux, l'Etat délègue à la Semca le financement, la construction et l'entretien de l'ouvrage pour un temps déterminé. La société perçoit des péages pour rembourser ses dépenses. Quand elle aura couvert ses investissements, l'Etat pourra reprendre la gestion des autoroutes à son compte et percevra lui-même les péages. Dans les années 1960 et 1970, la gratuité reste l'objectif à terme. Il est prévu alors que les concessions courent jusqu'aux années 1990.

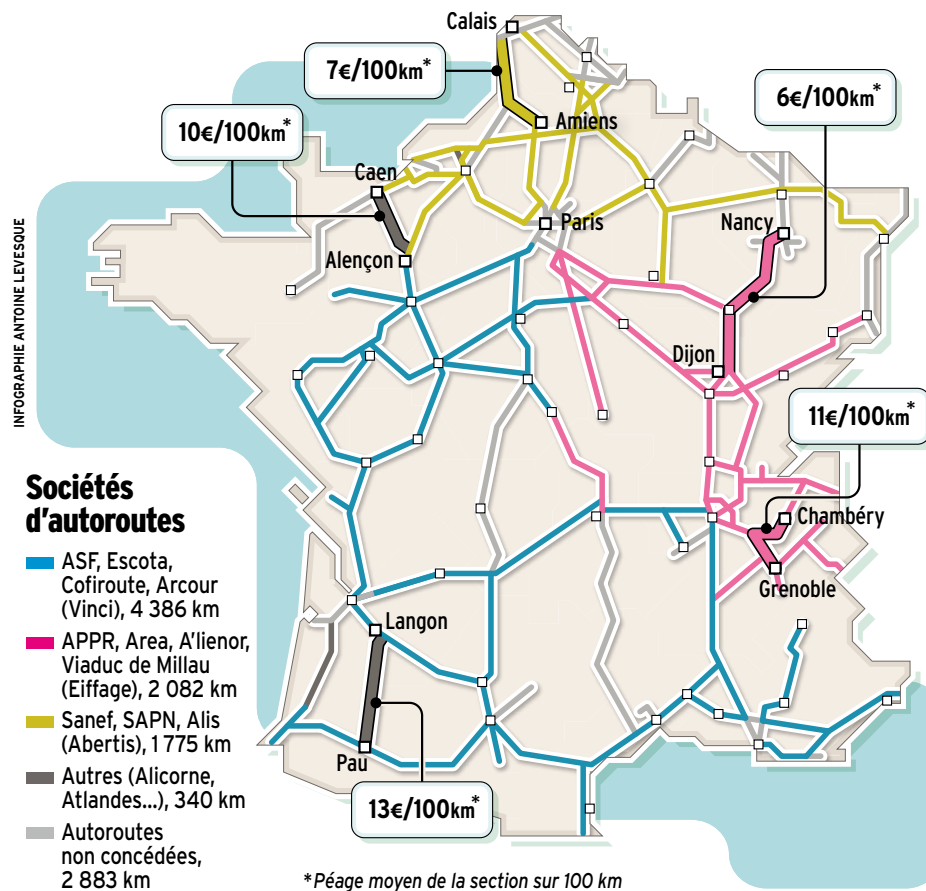
Une flambée des prix est redoutée après la privatisation du réseau

Tronçon par tronçon, les autoroutes tracent leur réseau. En 1981, 5 715 km sont en service. L'arrivée de la gauche au pouvoir ouvre une nouvelle ère de grandes nationalisations. Le gouvernement souhaite ajouter les autoroutes à la liste des entreprises passant sous contrôle de l'Etat, mais, comme il reste 3 000 km d'autoroutes à construire, il doit attendre que les chantiers soient achevés et les investissements remboursés pour reprendre la main. Il se contente donc d'une position d'actionnaire majoritaire dans les Semca. Le mouvement s'inverse quand la droite revient au pouvoir ; l'idée d'une privatisation des sociétés concessionnaires fait son chemin. « A la suite, semble-t-il, d'un lobbying de certains dirigeants », écrit Claude Abraham, ingénieur des ponts et chaussées, ancien administrateur de plusieurs sociétés concessionnaires. Une action qui aurait convaincu certains hauts fonctionnaires de Bercy.

En 2005, le verrou saute. Le 8 juin, Dominique de Villepin, Premier ministre, annonce la cession des actions que l'Etat possède dans les Semca pour 14,8 milliards d'euros. Elle est justifiée par la nécessité de remplir les caisses de l'Etat. APRR, soit 28 % du réseau, est acquise par Eiffage ; Sanef, 22 %, par l'espagnol Abertis ; ASF, 39 %, par Vinci. 11 % du réseau, les tunnels du Mont-Blanc et de Fréjus restent dans le giron de l'Etat. ►►

Un réseau géré par trois grands groupes

Lors de la privatisation des sociétés d'autoroutes en 2005, les propositions d'acquisition sont venues des groupes français de BTP Vinci et Eiffage, associés à des investisseurs financiers. Le troisième opérateur, l'espagnol Abertis, gère des autoroutes, mais aussi des aéroports et des parcs de stationnement dans le monde entier.





PATRICE LAPOIRE/NICE MATIN/MAX PPP

Controverse sur investissement

Les barrières automatiques sont considérées par les sociétés d'autoroutes comme des investissements, compensés par une hausse des tarifs ou un allongement de la durée de la concession. Or, elles font réaliser d'importantes économies de personnel.

►► La privatisation fait l'objet de deux critiques majeures. D'abord, le moment est mal choisi. Depuis le début des années 2000, les principaux investissements sont remboursés, le réseau est rentable. En tant qu'actionnaire, l'Etat perçoit des dividendes dont il va désormais se priver. Ensuite, les détracteurs craignent de voir les tarifs augmenter pour satisfaire les actionnaires des sociétés privées. Et en effet, les tarifs des péages sont, depuis, au cœur de sempiternels débats.

Les libertés laissées aux sociétés d'autoroutes sur l'interprétation des contrats sont très surprenantes

En réalité, les sociétés d'autoroutes n'ont pas les mains libres. De même qu'ils définissent les obligations en matière d'entretien du réseau, les contrats de concession encadrent précisément les conditions tarifaires. C'est le rôle de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, désormais rattachée au ministère du Développement durable, de vérifier que les sociétés respectent leurs engagements. Concernant les péages, il est prévu une hausse annuelle plafonnée à 70 % de l'inflation, pour couvrir les charges d'entretien. Celles-ci sont estimées par l'Association française des sociétés d'autoroutes (Afsa), qui regroupe les 17 sociétés concessionnaires. Si l'on décompose, par exemple, l'augmentation des péages au 1^{er} février 2014, qui s'élevait en moyenne à 1,29 %, 0,41 % est dû à l'inflation et 0,55 % est consacré aux investissements (le solde, 0,33 % étant la TVA). Ces investissements sont encadrés dans ce qu'on appelle des «contrats de plan».

Lorsqu'une société souhaite construire un nouveau tronçon ou élargir une section existante, elle signe un avenant avec l'Etat, sur une durée de cinq ans. Pour en amortir le coût, elle négocie une hausse supplémentaire des tarifs et, parfois, un allongement de la durée de la concession. L'essentiel des augmentations se fait à l'intérieur des contrats de plan.

Les travaux engagés sont censés apporter une amélioration pour l'automobiliste, sa

circulation, sa sécurité, tenir compte de l'augmentation du trafic ou soulager les villes, par exemple par un contournement. D'autres investissements se sont révélés plus contestables. Un équipement a déclenché des controverses : le télépéage. Les sociétés ont investi dans les barrières automatiques, permettant à l'usager muni d'un badge de passer sans s'arrêter. Cet investissement, 407 millions d'euros, a été considéré comme un service, donc compensé par une augmentation des tarifs. Or, comme le télépéage peut inciter les automobilistes à emprunter l'autoroute, notamment des professionnels parce qu'il leur fait gagner du temps, on peut estimer qu'il engendre une hausse du trafic, donc des recettes. Les SCA pouvaient de la sorte attendre un retour sur investissement sans augmenter les prix. D'autant que le télépéage permet de réaliser d'importantes économies de personnel grâce aux barrières automatiques. Réplique des SCA par la voix de Jean Mesqui, délégué général de l'Afsa : «Il a fallu creuser des galeries souterraines pour sécuriser la circulation piétonne du personnel au péage, devant les barrières automatiques.»

D'autres travaux considérés comme des investissements sont encore plus sujets à caution, comme les panneaux d'affichage sur les voies ou l'installation de sanitaires annexes sur les aires. Ils figurent en effet dans les obligations de base des sociétés et ne devraient pas être répercutés sur les tarifs. Laurent Hecquet, président du club de réflexion Automobile & avenir, va plus loin, mettant en cause le remboursement des élargissements de voies entrepris à cause d'une hausse du trafic. Sur la base d'un raisonnement simple : plus d'automobilistes équivalent à une hausse des recettes, donc une compensation naturelle des investissements à terme.

Les libertés laissées aux sociétés d'autoroutes sur l'interprétation des contrats sont surprenantes. Mais plus étonnant encore, la façon dont sont passés les marchés pour réaliser ces travaux. Quand les sociétés d'autoroutes ont été privatisées, elles ont été acquises par trois groupes dont deux, Vinci et

Les contrats de concession encadrent très précisément les tarifs des péages

Eiffage, exercent une activité de travaux publics. Aussi, pour éviter qu'elles ne soient tentées de réserver les chantiers d'autoroutes à leurs filiales, on a créé en 2007 un garde-fou : la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art (CNM). Son rôle : veiller à la bonne tenue des appels

d'offres et s'assurer que les sociétés d'autoroutes respectent les règles de la concurrence, lesquelles leur sont déjà avantageuses. En effet, jusqu'à cette année, les SCA n'étaient pas tenues de lancer un appel d'offres ouvert à toutes les entreprises si son montant était inférieur à 2 millions d'euros (ce seuil devrait être abaissé à 500 000 €). Résultat : selon la CNM, le taux d'appels d'offres restreints, donc destinés à des filiales des groupes, peut atteindre 80 à 90 %. Une estimation car, regrette la CNM, «le refus de communication de ►►

Nos voisins européens paient-ils moins cher ?

En Europe, 13 pays seulement, dont l'Espagne et l'Italie, appliquent notre système d'un paiement au péage. Si l'on compare, les autoroutes françaises (de 6 à 10 € pour 100 km – lire page précédente) sont les plus chères. Elles sont aussi considérées comme les plus sûres. Une étude de 2010 décernait 4 étoiles sur 5 à 98 % du réseau autoroutier français. Huit pays font payer les automobilistes en imposant un abonnement annuel sous forme d'une vignette collée sur le pare-brise. Il en coûte 33 € à un Suisse et plus de 80 € à un Autrichien. Ailleurs, en Suède, en Roumanie, aux Pays-Bas ou en Allemagne, l'accès aux autoroutes est gratuit. Néanmoins, outre-Rhin, le gouvernement compte faire payer une vignette aux véhicules étrangers roulant sur son territoire et dont le tarif sera proportionnel à la durée du séjour. Selon une étude européenne, les Suisses sont les plus satisfaits de leur réseau (79 %), suivis des Français (73 %), des Néerlandais (70 %), des Autrichiens (63 %) et des Italiens (53 %).

►► la liste de l'ensemble des marchés ne lui permet pas d'exercer sa mission». Cette critique vise APRR et Area (Eiffage), Escota et ASF (Vinci), soulignant que cette absence de communication dure depuis plusieurs années malgré des demandes répétées.

Les géants du BTP vont-ils obtempérer face à ces fonctionnaires qui leur demandent des comptes ? L'eau va couler sous les ponts et les voitures rouler sous les passerelles avant que l'on en vienne au procès... D'ailleurs, l'Etat a-t-il les moyens de se fâcher ? Le plan de relance annoncé par le gouvernement en avril le lie davantage encore aux sociétés concessionnaires. Celles-ci devront investir 3,2 milliards d'euros sur le réseau ; en échange, elles ont obtenu un prolongement de la durée des concessions de deux ou trois années. Les investissements feront l'objet de contrats de plan négociés au cas par cas ; contrats qui autoriseront, ou non, la compensation des travaux par une hausse des tarifs au péage.

Pour le président d'Automobilité & avenir, le vrai scandale est là, dans l'attribution de ces travaux. Laurent Hecquet estime que le plan présenté par Emmanuel Macron « n'est pas correct vis-à-vis de la concurrence dans le secteur des travaux publics ». Sa crainte : que les chantiers restent entre les mains des deux grands groupes sans profiter aux petites entreprises. Certes, le protocole annoncé en avril oblige les sociétés à passer 75 % des travaux en appel d'offres ouvert à toutes les sociétés qui souhaitent concourir. Rien ne garantit qu'elles soient retenues. Dans son rapport, la CNM met en lumière l'opacité des avenants aux contrats, ces modifications opérées une fois le marché attribué et dont certains, regrette-t-elle, « bouleversent l'économie du marché ». Une pratique connue dans le secteur : l'entreprise emporte le marché en minorant ses coûts, puis, en accord avec le donneur d'ordre, obtient ensuite un rallonge.

Les compétences de l'Autorité de régulation du transport ferroviaire ont été élargies au transport routier

On le voit, les contrôles sont indispensables pour assurer la transparence. Aussi, pour répondre aux critiques, le gouvernement a instauré un nouveau gendarme des autoroutes. Un de plus ? En fait, il élargit les compétences de l'Autorité de régulation du transport ferroviaire (Araf) au transport routier. Devenue l'Arafer, elle devra suivre les contrats de plan, pourra infliger des amendes et, c'est nouveau, poursuivre les sociétés concessionnaires en justice si elles

ne respectaient pas leurs engagements. Son président, Pierre Cardo, reste dans l'expectative. Mi-avril, alors qu'il attendait 12 personnes pour constituer son équipe de consultants ès autoroutes — juristes, analystes financiers, auditeurs comptables —, la rumeur divisait le nombre par deux. « L'Etat, avec ses moyens, n'a pas réussi à maîtriser le système. Avec seulement six personnes, je ne vois pas ce que je vais faire, lançait-il. Est-ce qu'on veut vraiment régler le problème ? »

Les déclarations à l'emporte-pièce, les querelles de chiffres, l'absence de débat public ont semé le trouble. Ainsi, la possible gratuité des péages évoquée par Ségolène Royal comme un acquis, sous prétexte que les autoroutes sont devenues rentables, n'a jamais été vraiment envisagée. Cela reviendrait à financer les autoroutes par le contribuable et non plus par l'utilisateur. Un choix en contradiction avec le principe du pollueur-payeur en vigueur dans le cadre d'une politique environnementale.

La nationalisation, combattue par les opérateurs et une partie des politiques, n'était pas non plus en débat. Ce qui l'a été, c'est la résiliation des contrats.

Autre malentendu entretenu : le taux de rentabilité des sociétés, oscillant entre 20 et 24 %, ce qui a incité l'Autorité de la concurrence à parler d'une « rente ». Les entreprises ont répliqué en dénonçant un calcul faussé. Elles ont demandé que soit considéré leur taux de rentabilité sur la durée entière des concessions, non sur une année, pour tenir compte, notamment, des coûts d'acquisition du réseau. Selon elles, ce taux de rentabilité interne (TRI) est évalué entre 6,5 % et 9 %.

A ce stade, le débat devient hermétique pour les non-spécialistes. D'autant que les chiffres sont étourdissants. Deux économistes membres du cabinet Microeconomix, Gildas de Muizon et Olivier Sautel, les ont décortiqués dans *la Tribune* (10 mars 2015). Ils rappellent que les taux de rentabilité à l'époque de la privatisation étaient de l'ordre de 6,5 %. Ceux-ci atteignant 9 %, ils estiment qu'un « écart de 2 points [...] correspond à un surprofit d'une vingtaine de milliards ». Leur conclusion : en renonçant à résilier les contrats et en tenant compte des compensations à verser alors aux SCA, l'Etat se



Un impératif : la sécurité

Pour faire une pause et se détendre, les aires de repos sont nécessaires à la sécurité. Leur entretien incombe aux sociétés gestionnaires.

prive d'une trentaine de milliards d'euros de recettes. Pourquoi y renonce-t-il ? Plusieurs raisons possibles. Il a obtenu un milliard d'euros des SCA pour financer des infrastructures et a annoncé plusieurs milliers d'emplois. En réalité, la Fédération nationale des travaux publics a précisé que 12 000 à 15 000 emplois pourraient être sauvegardés, sur les 60 000 suppressions envisagées dans le secteur d'ici à 2017. D'autres arguments, qui relèvent de notre culture, expliquent sans doute le *statu quo*. Le corps des ponts et chaussées, vieux de trois siècles, a donné à la France des milliers d'ingénieurs, des leaders mondiaux dans le secteur du BTP à la pointe de l'innovation et un réseau routier enviable. La mortalité sur les autoroutes compte pour 7 % environ de la mortalité sur nos routes, alors qu'elle représente 26 % du trafic. Cette sécurité, elle, n'a pas de prix. ■

POUR ALLER PLUS LOIN

Livres

■ « Les Autoroutes concédées en France, 1955-2010 », Claude Abraham, éditions Celse, 2011.

■ « Les Routes de France du xx^e siècle, 1952-2000 », Georges Reverdy, éditions Presses de l'École

nationale des ponts et chaussées, 2007.

Internet

■ www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_activite_2013_CNM.pdf Le rapport de la Commission nationale des marchés.



Plus d'infos sur le sujet avec France Info

« Tout comprendre », par Pascal Le Guern, jeudi 2 juillet à 10h57, 15h25 et 21h27 avec Ça m'intéresse.

