

Débat sur les concessions autoroutières

Mercredi 4 mars 2015

Intervention de Mme Marie-Hélène des EGAULX

Monsieur le Président /Madame la Présidente,

Monsieur le Ministre,

Mes chers collègues,

L'article L.122-4 du code de la voirie précise que « *L'usage des autoroutes est en principe gratuit.* » Voici la règle générale. Elle souffre d'exceptions qui doivent notamment permettre de financer la construction, l'exploitation, l'entretien, l'aménagement ou l'extension du réseau autoroutier. Force est de constater que ces exceptions sont devenues la règle.

Si nous pouvons le déplorer en se plaçant du côté des usagers, nous devons néanmoins également reconnaître que la France dispose sans doute d'un des meilleurs réseaux autoroutiers du monde.

Il suffit de voyager un peu en voiture, sans même aller bien loin, dans l'Union européenne, pour constater que nous bénéficions à la fois d'un réseau dense et parfaitement entretenu, ce qui est doublement remarquable.

Mais cela a un coût. C'est le prix de la qualité.

Cette qualité, elle est aujourd'hui entretenue par des sociétés privées sur la plus grosse partie du réseau : 9.048 kilomètres d'autoroutes françaises, sur les 11.882 existants.

C'est le résultat des privatisations de 2002, 2004 et 2006 : d'abord des Autoroutes du sud de la France, puis celles du nord et de l'est et enfin, celles de Paris-Rhin-Rhône.

Parce que ces sociétés privées réalisent des bénéfices importants, un débat est né, voilà un peu plus d'un an et demi : je rappelle le rapport de la Cour des comptes en juillet 2013 et la discussion ici au Sénat en janvier et juin 2014 d'une proposition de loi du groupe CRC, proposant de nationaliser les sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'affecter les

dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transports.

Depuis lors, la question des relations entre l'Etat et les sociétés concessionnaires, mais également la question des tarifs des péages, sont devenues prégnantes et le débat s'est intensifié, pour ne pas dire envenimé, ce que le groupe UMP regrette.

Car si le sujet mérite un débat, c'est le débat du financement des infrastructures de transport Il ne mérite ni polémique, ni démagogie, mais sérieux et lucidité. Mais force est de constater que la polémique est née à un moment opportun... au moment de l'abandon de l'écotaxe.

Certes, l'Autorité de la concurrence, saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale en décembre 2013, a rendu son avis le 17 septembre dernier sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.

Parallèlement, l'Assemblée nationale a créé une mission d'information en mai 2014, sur l'initiative de la commission

du développement durable, sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport.

C'est dans le cadre de ce débat national que la commission du développement durable du Sénat s'est alors elle aussi emparée du sujet, avec la création en octobre dernier d'un groupe de travail sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Mais les propos très stigmatisants en décembre dernier de la ministre de l'Ecologie, Ségolène Royal, à l'encontre des sociétés d'autoroutes, invitant à résilier leurs contrats de concession et geler les tarifs des péages en 2015, ont volontairement mis de l'huile sur le feu, après que l'écotaxe a été définitivement enterrée.

Ce contrefeu a été allumé très opportunément, n'en doutons pas, pour détourner l'attention du fiasco de l'écotaxe.

Car ce débat mêle en réalité les questions afférentes à l'aménagement du territoire et les questions afférentes aux infrastructures de transport.

C'est la question du retard que nous accumulons dans la réalisation de nos projets d'infrastructures qui devrait être en réalité au cœur du débat.

Le groupe UMP était favorable à l'écotaxe, car elle devait contribuer de manière conséquente au budget de l'agence de financement des infrastructures de transports.

Je rappelle que les sociétés concessionnaires d'autoroutes contribuent très largement au financement des infrastructures, à travers les taxes dont elles s'acquittent : la redevance domaniale et la taxe d'aménagement du territoire, par exemple pour financer les transports ferroviaires déficitaires, sans parler de l'impôt sur leurs bénéfices et de la TVA qui vont directement dans les caisses de l'Etat.

Sans elles et sans le péage acquitté par les usagers, le réseau autoroutier ne serait pas ce qu'il est et toutes les grandes infrastructures en ont profité (TGV / Canaux). Les sociétés ont abondé le budget de l'AFITF.

Il convient par conséquent d'adopter un discours probablement plus mesuré et équilibré. Les conditions dans lesquelles les

privatisations se sont opérées n'ont sans doute pas été parfaites, les contrats auraient pu également être mieux négociés.

Mais l'idée de renationaliser les sociétés concessionnaires semble aujourd'hui irréaliste, tant le coût serait, dans le contexte que nous connaissons, trop important pour nos finances publiques, entre 15 et 20 milliards d'euros. Sans compter les obstacles juridiques.

La concession constitue en outre une forme de partenariat public-privé, qui est une formule répondant très bien aux besoins de financement des infrastructures, notamment dans les pays confrontés à une crise des finances publiques, comme notre pays.

Je rappelle que le Premier ministre, Manuel Valls, aux côtés notamment du président du groupe Vinci, dont une filiale est une des plus grosses sociétés autoroutières, avait exprimé, le 1^{er} septembre dernier, dans mon département de la Gironde, sa volonté de relancer les partenariats public-privé, en inaugurant le Viaduc de la Dordogne, où passera la future ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique, qui reliera Paris à Bordeaux en juillet 2017.

Après la question légitime est de savoir si le coût ne risque pas d'être trop élevé pour l'utilisateur, la concession constituant une forme de partenariat public-privé, dans laquelle l'utilisateur payeur contribue au financement du développement des infrastructures.

C'est en réalité un sujet très complexe, car le coût pour l'utilisateur, matérialisé par le tarif aux péages, dépend largement de clauses contractuelles.

En tout cas, la privatisation n'a eu aucune conséquence sur cette question, contrairement à ce que j'entends. Qui dit privatisation dit changement d'actionnaires, mais rien ne change sur les contrats qui se poursuivent.

En effet, la hausse des tarifs des péages est prévue et anticipée dans les contrats passés avec l'Etat, dont les clauses et les règles sont restées les mêmes.

Du point de vue tarifaire, seule une renégociation des contrats est envisageable, et c'est donc au gouvernement de jouer son rôle et de conduire des négociations avec les sociétés

concessionnaires, pour que d'ores et déjà, nous trouvions, dans les années à venir, des solutions offrant des conditions meilleures pour l'État et pour les usagers.

La renégociation peut intervenir dans le cadre du prolongement des contrats de concession, notamment aussi en contrepartie du plan de relance autoroutier qui doit être mis en œuvre.

Néanmoins, il faut noter que le fait que le plan de relance autoroutier, qui est un avenant au contrat liant l'Etat aux sociétés concessionnaires, ait été validé par Bruxelles en octobre dernier, montre que la Commission européenne ne remet pas en cause les clauses contractuelles actuelles, et c'est quand même pour le moins curieux de voir le gouvernement, à Bruxelles demander la validation du plan de relance, et à Paris allumer le feu du débat. Quelle contradiction !

En tout cas, avant de polémiquer sur les tarifs, les effets d'aubaine et les profits, il faut être précis.

Sur les tarifs, le montant des péages n'est pas libre, il est défini dans le cahier des charges de la société concessionnaire sur la base, défini par un décret de 1995, d'un « *tarif kilométrique*

moyen qui tient compte de la structure du réseau, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen ». Mais ce tarif moyen peut varier en fonction des tronçons, selon des règles là encore complexes.

Les sociétés d'autoroutes ont des statuts divers, des durées de concession variables, ...

Il y a même des mélanges de genre. Le tronçon de l'A28 entre Rouen et Alençon a par exemple été concédé à une société privée, mais les collectivités locales ont participé au financement.

Par ailleurs, les sociétés d'autoroute se sont parfois vu imposer par l'Etat, en cours de contrat, des investissements à réaliser, avec pour contrepartie l'augmentation explicite des tarifs des péages pour les financer. Par exemple, concernant mon département de la Gironde, le dernier tronçon de l'A89, qui permet de relier Bordeaux à Lyon.

Comme l'explique clairement le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 24 juillet 2013 sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, « *le système*

repose sur le principe que tous les investissements doivent être compensés par des hausses de tarifs ; par conséquent, les bénéfices des sociétés n'ont pas vocation à être réinvestis ou à permettre une diminution des tarifs ».

C'est d'autant plus vrai avec les contrats de plan, le décret de 1995 n'encadrant pas les hausses tarifaires issues de ce type de contrats, plaçant l'Etat dans un rapport de force déséquilibré et peu propice à la garantie d'une maîtrise des tarifs. Or, une série de contrats de plan a été conclue à partir de 2009 avec six sociétés concessionnaires, afin de prévoir 1,2 milliard d'euros d'investissements, en contrepartie d'une compensation par des hausses tarifaires supérieures à l'inflation.

La hausse des tarifs est également engendrée par le coût des travaux réalisés par les sociétés concessionnaires : par exemple la mise aux normes environnementales, avec la réception des eaux de pluie, des réservoirs de décantation,...Les exemples sont nombreux !

D'une manière générale, les sociétés concessionnaires ont été amenées à gérer un grand nombre de travaux et des réseaux de

plus en plus grands, où les péages étaient également plus ou moins rentables selon les tronçons.

Dans les zones montagneuses, je rappelle que les travaux de sécurisation des autoroutes coûtent extrêmement cher, parfois jusqu'à 5 millions d'euros du kilomètre par an.

Pour ne rien simplifier, les sociétés autoroutières ont, notamment jusqu'en 2011, pu appliquer le principe dit « du foisonnement » : elles pouvaient moduler à la hausse les tarifs des péages sur les tronçons plus rentables, pour financer les tronçons les moins rentables.

En réalité, il existe autant de contrats de concession que de sociétés autoroutières.

Et chaque contrat définit sa propre politique de modulation tarifaire, selon des critères complexes et différents selon les cas. Comme l'a observé la Cour des comptes, il devient de plus en plus complexe de comprendre « *le lien entre les coûts et les péages par autoroute* ».

Se répercutent par ailleurs en partie sur les tarifs les taxes imposées par l'Etat sur les sociétés concessionnaires : ainsi, en

2011, la hausse de la Taxe d'Aménagement des Territoires a généré 0,5 % d'effet sur les péages. Le Gouvernement a également augmenté la redevance domaniale, de 200 à 300 millions d'euros en 2013, concluant un discret accord avec les concessionnaires, prévoyant une hausse des péages de 1,5% entre 2015 et 2018, dont une hausse de 0,5% dès février 2015, pour compenser cette augmentation de la redevance. Or, le Gouvernement, un peu « pris la main dans le sac », a depuis remis en cause cet accord, en faisant suspendre cette hausse.

La hausse des tarifs doit en outre être appréhendée avec le recul nécessaire : si, de 2007 à 2014, elle a été de 1,81 % par an, pour un taux moyen d'inflation de 1,43 %, avant les privatisations totales, de 2000 à 2006, elle avait été de 2,06 % par an, pour un taux d'inflation moyen de 1,63%.

Il ne s'agit pas ici de défendre « bec et ongles » les sociétés concessionnaires d'autoroutes – j'ai dit qu'il faudrait sans doute tenter de renégocier certains contrats au profit de l'Etat et des usagers –, mais il s'agit d'aborder ce débat avec sérieux et éviter toute caricature, car la réalité n'est pas simple, les montages sont complexes et ont subi des évolutions dans le temps.

Au-delà de la question des tarifs, se pose aussi dans le débat la question des effets d'aubaine et des profits.

Effets d'aubaine

A ce titre, les concessionnaires auraient bénéficié de 3,6 milliards du fait de la déductibilité des intérêts des emprunts.

En fait, le régime de la déductibilité des emprunts totale des intérêts d'emprunt était le régime fiscal normal jusqu'en 2013 pour toutes les entreprises.

C'est à cette date seulement que le Parlement a institué un plafonnement de cette déductibilité.

Les délégations de service public en ont été exemptées par le gouvernement.

Cette exonération a été faite avant tout pour le maintien des contrats en cours.

Enfin, concernant les profits, si l'Autorité de la concurrence a évoqué une rentabilité supérieure à 20 %, elle n'a pas inclus dans son calcul les emprunts contractés lors du rachat des autoroutes et que les sociétés doivent rembourser, ce qui fait chuter la rentabilité sur le long terme à environ 7 %.

Il est exact qu'on peut rapporter le résultat net du secteur à son chiffre d'affaires, mais si on veut une mesure complète de la

performance financière, il faut connaître aussi l'importance de l'investissement nécessaire et en tenir compte.

En effet, les sociétés génèrent des excédents importants pour payer les intérêts, mais elles doivent aussi générer un résultat net d'impôt pour rembourser le capital.

En tout cas, il ne faut pas oublier que cette rentabilité concerne un actif qui n'appartient pas à ces sociétés, qui devront le rendre gratuitement à l'Etat à la fin de la durée de la concession, mais pour lequel elles ont pourtant fortement investi.

C'est comme si un propriétaire avait un locataire, qui devait lui-même s'occuper de financer tous les travaux de rénovation, la construction des extensions de l'habitation et, en outre, rembourser les charges de l'emprunt immobilier. Certes, ce locataire pourrait sous-louer et récupérer des loyers, mais il ne serait jamais propriétaire et devrait rendre l'habitation à son propriétaire, même au bout d'une trentaine d'années.

Nous le voyons, ce sujet des relations entre l'Etat et les concessions autoroutières est véritablement complexe. Il faut garantir davantage de transparence, de contrôle et de régulation dans la gestion des concessions autoroutières.

De ce point de vue, notre groupe se félicite de certaines avancées contenues dans le projet de loi qui porte votre nom, Monsieur le ministre, et que nous allons examiner en avril dans notre hémicycle.

Notamment à l'article 5, qui va confier à l'ARAF devenue l'ARAFER, c'est-à-dire l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, des pouvoirs en matière de contrôle, par exemple, de la justification des investissements qui ont une incidence directe sur les tarifs des péages, de contrôle également des passations de marchés de travaux publics par les concessions autoroutières, mais aussi d'analyse des contrats pour éclairer l'Etat, sans nécessairement les remettre en question.

Il convient en effet de préserver la crédibilité de l'Etat, qui ne saurait remettre en cause tous les contrats qu'il signe.

Je ne crois pas à la dénonciation des contrats.

Il en va du respect de la parole de l'Etat. Nous avons eu déjà l'expérience désastreuse du contrat avec Ecomouv' après l'abandon de l'écotaxe.

Soi disant, le contrat ne tenait pas, il devait être dénoncé...

Comme je l'avais dit, la rupture de contrat se révèle être un désastre financier. Mme Royal a fait un chèque de 403 millions d'euros le 2 mars dernier à Ecomouv'.

Ne recommençons pas avec les sociétés d'autoroutes.

Je pense d'ailleurs que le Président de la République a évolué dans ce sens, si l'on en croit ses propos tenus le 7 février dernier, à l'occasion de l'inauguration d'une portion d'autoroute entre Brive et Tulle. Il a souhaité qu'un « *contrat de confiance* » soit « *signé entre les sociétés d'autoroutes et l'Etat* ». Il a clairement demandé un règlement global et définitif du contentieux entre l'Etat et les sociétés autoroutières.

Je suggère qu'une négociation se fasse, en laissant retomber la pression politique, mauvaise conseillère.

Il faut essayer de trouver la voie d'un bon équilibre. On ne peut pas avancer sur la défiance.

C'est d'autant plus important que le plan de relance autoroutier, approuvé par Bruxelles, doit être mis en œuvre.

En contrepartie d'un allongement de la durée des concessions des sociétés d'autoroutes, ces dernières s'engagent à financer des travaux à hauteur de 3,2 milliards d'euros.

La Commission a estimé correcte la méthode retenue par les autorités françaises, fondée sur le principe du strict équilibre entre les charges nouvelles imposées aux sociétés concessionnaires et la durée de l'allongement.

La Commission a dit que c'est compatible avec l'encadrement de 2012, dont acte !

Dans le contexte économique actuel, c'est absolument nécessaire, pour relancer l'emploi et la croissance.

La Fédération nationale des travaux publics, dont le secteur va être très fortement impacté par la baisse des dotations aux collectivités locales, a affirmé que ce plan de relance pourrait créer jusqu'à 8.200 emplois dans leur secteur en crise et permettre la réalisation de 21 projets économiques.

En conclusion, le groupe UMP souhaite qu'un équilibre soit absolument préservé entre les différents intérêts : ceux de

l'Etat, ceux des usagers pour préserver leur pouvoir d'achat et bien entendu ceux de l'économie.