

Commentaire de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes
sur le rapport de la fondation Terra Nova
« Concessions autoroutières : comment sortir de l'économie de rente »

12 novembre 2014

RAPPORT TERRA NOVA

(Version 7 novembre 2014)

Résumé

L'existence d'une rente autoroutière est aujourd'hui un fait avéré et bien documenté. La rentabilité des sociétés autoroutières atteint en effet des niveaux sans équivalent dans le secteur concurrentiel, avec un bénéfice brut d'exploitation supérieur à 70% du chiffre d'affaires. Ceci atteste d'un fort décalage entre les tarifs que paient les usagers des autoroutes et les coûts qu'ils engendrent. Compte tenu du faible niveau des risques liés à l'activité et des besoins en investissement, cette rentabilité n'a pas de justification économique ou sociale.

Or la rente autoroutière porte préjudice à l'activité économique. Elle touche en effet au cœur du processus de création de la valeur ajoutée, affectant en particulier les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale. Elle pèse aussi sur l'investissement local, ainsi que sur certaines activités de services stratégiques, comme le tourisme. Elle favorise enfin le déversement de la circulation vers le réseau des routes secondaires, moins efficaces et plus dangereuses.

Cette rente est le produit d'une grave défaillance de la gouvernance du secteur. Non seulement les pouvoirs publics n'ont pas obtenu le meilleur prix possible lors de la privatisation des sociétés autoroutières mais ils se sont engagés contractuellement dans des rapports asymétriques avec ces dernières. Sur la base de contrats de plan préparés à la hâte par la puissance publique, les sociétés autoroutières contournent facilement leur obligation de contenir les hausses de péage au niveau de l'inflation. Depuis leur privatisation en 2005, elles ont ainsi fait progresser leur chiffre d'affaires de quelques 44%, pour seulement 10% de trafic supplémentaire, soit une hausse du péage au kilomètre de 31%.

Au regard du préjudice économique et social subi, et de l'asymétrie du rapport de force qui s'est créé au profit des sociétés autoroutières du fait des contrats de

COMMENTAIRES ASFA

L'existence d'une rente autoroutière n'est ni avérée ni bien documentée. Le niveau de ratio d'EBITDA/CA (et non de bénéfice brut), supérieur à 70 %, est classique pour une activité à fort taux d'endettement, et proche à celui des autres acteurs européens du secteur. Le « décalage » est une simple affirmation du rédacteur ; l'affirmation d'un faible niveau des risques et des besoins en investissement se heurte à la réalité des chiffres.

Le système autoroutier à péage a permis de garantir l'existence d'un réseau structurant de première catégorie, considéré comme l'un des meilleurs atouts de l'économie française, classée leader mondial par le World Economic Forum dans ce domaine et dans celui-là seulement. On notera d'ailleurs que les régions les plus fréquentées par le tourisme sont celles où existent des infrastructures à péage de très haut niveau. On cherchera en vain dans le texte du rapport la preuve d'un préjudice engendré par les péages à l'activité économique.

Le terme de « contrat de plan » doit être remplacé, tout au long du document, par celui de « contrat de concession ». On soulignera que les contrats de concession et leurs cahiers des charges rédigés dans les années 1960 à 1970, ont été modifiés et durcis en 2006 en tenant compte notamment des avis de l'Autorité de la concurrence, consultée sur le sujet. Ceci dément le « caractère hâtif » de leur négociation. Par ailleurs, le chiffre réel de hausse du péage est de 24 % sur 8 ans, et non 31 % comme l'affirme le rédacteur ; en excluant l'inflation, il est de 9,5 %. On est loin du chiffre avancé.

Tous les bilans LOTi réalisés pour évaluer l'impact des autoroutes à péage montrent un effet économique et social positif.

plan en place, la renégociation de ces contrats semble nécessaire. Un meilleur encadrement de l'évolution des tarifs et une amélioration de l'indépendance de l'autorité en charge de la régulation autoroutière seraient sans doute utiles, mais ne suffiraient pas. Ils permettraient un lissage dans la durée des péages mais n'auraient pas d'impact significatif à court-moyen terme sur le niveau de la rente autoroutière.

Compte tenu de l'état des finances publiques du pays, la remise en cause des contrats ne saurait se faire par le biais d'une nationalisation temporaire, ou de compensations financières à la hauteur de la rente perdue par les sociétés autoroutières. En revanche, la puissance publique pourrait envisager de récupérer cette rente par le biais de l'impôt pour inciter les sociétés autoroutières à accepter une renégociation à l'amiable des contrats de plan. La taxation des surprofits d'exploitation au niveau des maisons mères des sociétés autoroutières permettrait en effet de modifier radicalement les rapports de force entre le régulateur et les concessionnaires autoroutiers.

A terme, on pourrait alors envisager une baisse moyenne des péages de l'ordre de 50%. Dans un tel cas de figure, les sociétés autoroutières retrouveraient des niveaux de rentabilité opérationnelle dans la norme du reste de l'économie, et compatibles avec leur niveau d'endettement. Une baisse de cet ordre agirait à la fois sur la structure de coût des entreprises et sur le pouvoir d'achat des ménages en réduisant le coût de leurs déplacements autoroutiers.

La renégociation des contrats de plan pourrait également offrir une opportunité pour rationaliser la tarification de la route, dont l'organisation actuelle souffre de nombreuses incohérences. Elle permettrait ainsi de rapprocher cette tarification du coût marginal induit par le transport routier. De mieux prendre en compte les déséquilibres existant entre les territoires, mais aussi entre les catégories de ménages. Et d'aplanir les différences qui existent entre la tarification de l'autoroute, de la route, et de la circulation en ville. Elle offrirait ainsi l'opportunité de moderniser le financement du transport routier, par exemple en substituant aux péages un système de vignettes forfaitaires. Cette approche, développée notamment par la Suisse, permettrait d'améliorer la fluidité de la circulation, de mieux cibler le transport le plus polluant (la voiture en ville), tout en réduisant les coûts d'exploitation des autoroutes grâce à la suppression des péages.

Les contrats de concession en place ne donnent aucune « force » aux concessionnaires, mais bien à l'État concédant, puisqu'ils fixent les obligations des concessionnaires et les pénalités à respecter en cas de manquement.

Le concept de « nationalisation temporaire » est obscur. Quant à un impôt ciblé sur les « maisons mères », il est tout simplement incompatible avec un État de droit, et serait probablement rejeté comme non constitutionnel.

Par ailleurs, on rappelle que les sociétés concessionnaires sont le deuxième contributeur en IS, dans la liste des entreprises françaises ; pour autant, elles sont loin de représenter le plus gros chiffre d'affaires. Une taxation supplémentaire serait contraire à l'égalité de tous devant l'impôt.

Une telle proposition conduirait tout simplement les sociétés concessionnaires au défaut de paiement des intérêts et du principal de leur dette, et donc tout simplement à la banqueroute. Les rédacteurs oublient que le « reste de l'économie », qui semble être leur référence, ne porte pas les 30 milliards de dette du secteur autoroutier. On peut s'interroger sur le bénéfice que tireraient les entreprises et les ménages d'un réseau autoroutier en déshérence...

Les objectifs de ce paragraphe sont tout à fait louables, et on ne peut que souhaiter que la tarification de l'usage de l'infrastructure soit modulée en fonction des usages, des équilibres du territoire, du taux d'urbanisation... Force est néanmoins de constater que les textes Européens réglementant le péage n'utilisent pas le concept de la tarification marginale, mais bien celui de l'amortissement des coûts de construction, de financement, d'exploitation, et de la rémunération des capitaux engagés. Par ailleurs, l'Europe a adopté deux directives préconisant la tarification kilométrique en lieu et place du système de la vignette forfaitaire existant dans certains pays, considérant le péage kilométrique comme le plus juste économiquement et socialement.

Introduction

Les pouvoirs publics ont décidé de financer le développement autoroutier par le biais des péages. Cette organisation, mise en place en 1955, a permis de faire passer la réseau français de 80 kms à plus de 12000 kms aujourd'hui. Constatant le déficit structurel du pays en matière d'infrastructure autoroutière l'Etat français a confié à des Sociétés d'économie mixte concessionnaires (SECMA) la responsabilité de collecter les droits de passage nécessaires au financement de nouveaux tronçons d'autoroute.

En quelques décennies, ces péages autoroutiers inspirés des traditions féodales sont devenus une véritable spécialité française en Europe. Nos péages représentaient ainsi 31% des péages collectés en Europe en 2011, les principales économies de l'OCDE ayant fondé leur développement autoroutier sur le principe de la gratuité. Avec plus de 9000 kms d'autoroutes concédées à des sociétés autoroutières privées, ce sont quelques 8 milliards d'euros qui sont annuellement prélevés sur les usagers.

Ces prélèvements sont-ils justifiés ?

A l'heure où le financement du réseau autoroutier est largement amorti, il convient de s'interroger sur le maintien d'un schéma économique qui devait initialement être transitoire. C'est au cœur du processus des échanges et des chaînes de valeur ajoutée que s'imisce le péage autoroutier. Il pèse sur les coûts de transport, en particulier des entreprises les plus exposées à la concurrence internationale. Cela concerne également certaines activités de services essentielles pour notre économie, telle que le tourisme. Par ailleurs, le péage génère des externalités négatives sur l'investissement local, notamment autour des tronçons les plus onéreux.

Le terme de « droit de passage » est inexact : le péage est une redevance pour service rendu dont la vocation n'est pas de donner droit à un passage, mais de contribuer au remboursement du coût de financement et d'exploitation de l'autoroute. L'acronyme est SEMCA pour les sociétés existant alors, demeurant pour les sociétés restées publiques après 2006.

Les péages autoroutiers ne sont pas inspirés des traditions féodales, mais résultent du droit positif français créé par la loi de 1955 ; ils s'appuient sur une théorie juridique et contractuelle créée après la Révolution française, s'inspirant des deux premières grandes concessions de l'âge moderne que furent le canal de Briare (début XVII^e siècle) et le canal du Midi (fin XVIII^e siècle). Par ailleurs, le fait que les péages perçus en France représentent 31 % des péages collectés en Europe montre à l'évidence qu'il ne s'agit pas d'une spécificité française. Ils correspondent à la part de longueur du réseau concédé français par rapport au réseau concédé européen.

Par ailleurs, le principe de gratuité a fait place depuis une vingtaine d'années aux deux principes voisins de « utilisateur-payeur » et « pollueur-payeur » appliqués depuis le début des années 2000 en Allemagne et en Autriche, pourtant réputés « anti-péage ». Dans ces deux pays sont appliqués des péages kilométriques pour les Poids Lourds. Dans sa directive « Eurovignette », l'Europe recommande la diffusion de l'application du principe.

Le caractère « amorti » du réseau autoroutier concédé est une idée fautive, malheureusement fortement ancrée parmi les commentateurs. L'amortissement comptable des autoroutes, qui doivent être rendues gratuitement à l'Etat, à l'issue des concessions, ne sera terminé qu'à l'échéance, en 2029-2034.

A ces problèmes propres au système des péages s'ajoutent des difficultés liées à l'organisation économique du secteur. Depuis les privatisations de 2005, le coût de l'autoroute pour les usagers a cru dans des proportions inédites. Du fait d'une supervision et de contrôle insuffisants, les sociétés autoroutières ont ainsi pratiqué des hausses tarifaires représentant le double de l'inflation entre 2006 et 2013. Sur les tronçons les plus rentables – les plus actifs économiquement parlant – les dérives par rapport aux contrats de plan ont été encore plus spectaculaires.

Dans le même temps, l'investissement a baissé à partir de 2010 et les sociétés autoroutières ont réduit leurs effectifs de plus de 15% en automatisant les péages. Ainsi leur taux de marge a fortement progressé du fait de ces gains de productivité, sans que l'utilisateur n'en profite ni par le biais d'une baisse des péages ni par celui du déploiement de nouveaux investissements. Si bien que le monopole local des autoroutes semble générer un phénomène caractéristique de rente économique.

Saisie par la Commission des Finances de l'Assemblée, la Cour des Comptes a mis en évidence les défaillances de la gouvernance publique des autoroutes, soulignant notamment l'asymétrie des moyens et l'excessive proximité existant entre régulateur et régulé. Plus récemment, l'Autorité de la Concurrence a, elle aussi, émis un avis très défavorable tant sur les pratiques tarifaires que sur la sous-traitance des sociétés autoroutières, confirmant l'existence d'une rente coûteuse pour l'économie et les usagers.

Nombre de citoyens et d'élus réclament aujourd'hui la remise à plat d'une organisation dont les coûts sociaux et économiques paraissent hors de contrôle. Cette remise à plat porte tant sur la structure tarifaire elle-même, qui ne présente plus guère de cohérence, que sur le contenu des contrats de plan.

Le modèle français du financement autoroutier semble donc toucher à ses limites. Il frappe l'économie en son cœur, réduisant la compétitivité nationale, et favorise la constitution d'une rente particulièrement opaque et coûteuse. Il pose aussi le problème de l'égalité de tous face au service public, accentuant les disparités entre les territoires et les catégories sociales. Ainsi l'autoroute est devenue dans certaines régions un bien supérieur, à l'usage

Les tarifs de péage sont absolument conformes aux contrats de concession, faute de quoi les concessionnaires seraient dans l'illégalité, ce qui n'est manifestement pas le cas. Les péages ont moins augmenté depuis la privatisation qu'antérieurement à la privatisation. Il n'existe pas de dérives, spectaculaires ou non, mais un respect strict des engagements contractuels.

La baisse de l'investissement, liée à la fin de la construction de sections significatives, n'a pas pour corollaire la baisse des charges financières, car les sociétés portent les emprunts qui ont été nécessaires pour construire ces sections ; par rapport à ces charges financières, la rationalisation du métier du péage, consistant à augmenter la productivité des barrières et supprimer les métiers pénibles (receveur), résulte d'une optimisation entamée dès le milieu des années 90 par l'État quand il était propriétaire des sociétés. On ne voit pas la relation avec un « phénomène caractéristique de la rente économique ».

Le paragraphe ci-contre assène « les défaillances de la gouvernance publique » sans les étayer, mais n'hésite pas à commencer à distiller une suspicion sur « l'excessive proximité existant entre régulateur et régulé ». On y reviendra plus loin, mais il n'est pas inutile de souligner le procédé détestable.

On notera que l'Autorité de la concurrence n'a pas conclu sur la sous-traitance des sociétés autoroutières, se contentant elle aussi de distiller les soupçons.

Les « citoyens » utilisateurs de l'autoroute plébiscitent le réseau autoroutier auquel ils donnent une note de 8/10, considérée comme un score de satisfaction remarquable.

La dramatisation semble de mise sur ce paragraphe, comme si les péages étaient au cœur des problèmes de l'économie française. Au-delà, il affirme à nouveau un fait non étayé, l'« opacité » d'un système qui serait une rente.

quasi exclusif des ménages aisés, alors que dans d'autres régions – comme la Bretagne - la gratuité autoroutière garantit à tous un véritable service public de l'autoroute.

Le débat ouvert par la représentation nationale et la Cour des Comptes sur les concessions autoroutières doit donc nous amener à nous interroger à la fois à moyen et long terme sur les alternatives possibles au « modèle français du péage », et à court terme sur les moyens de contraindre les sociétés autoroutières à renégocier des contrats qui ont verrouillé la situation pour de longues années, voire pour plusieurs décennies.

Les rédacteurs soulèvent à nouveau la question de l'égalité de desserte des territoires ; mais l'on s'interroge de savoir si le cas spécifique de la Bretagne, où les infrastructures et leur entretien sont payés par l'ensemble de la nation, et ont longtemps été payés sans que les Bretons y contribuent (plan routier breton), n'est pas celui qui rompt le principe du véritable service public de l'autoroute, où le payeur est l'utilisateur, comme le recommande le droit Européen.

1—Etat des lieux

Du péage à la privatisation du monopole autoroutier

« L'usage des autoroutes est en principe gratuit ». C'est en ces termes pourtant sans équivoque que la loi de 1955 portant statut des autoroutes a posé le principe du péage. Revenant à une tradition féodale, les pouvoirs publics décidèrent d'utiliser le droit de passage pour financer le développement autoroutier, et permettre à la France de rattraper son retard en la matière. Il n'y avait guère plus de 80 kilomètres d'autoroute dans notre pays au milieu des années 1950, alors que l'Allemagne en comptait déjà plus de 3000.

Initialement, le développement autoroutier a été assuré à travers des concessions faites à des entreprises étroitement contrôlées par l'Etat, sous la forme essentiellement de sociétés d'économie mixtes concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). Ces entreprises, majoritairement possédées par l'Etat, ont cependant progressivement gagné en autonomie. En 1969, le ministre de l'équipement et du logement autorise les premières concessions à capitaux entièrement privés, ce qui conduit notamment à la création en 1970 de la Compagnie Financières des Autoroutes (Cofiroute). Mais les pouvoirs publics doivent se résoudre à nationaliser ces entreprises (hors Cofiroute) constatant leur incapacité à financer les lourds investissements nécessaires au déploiement autoroutier.

En 1999, le Conseil d'Etat met un coup d'arrêt à la pratique de l'adossement, qui permettait d'utiliser les revenus des péages sur les autoroutes amorties pour financer des nouvelles sections à construire. Les pouvoirs publics sont contraints de créer des concessions distinctes et engagent en 2001 et 2002 une première vague de privatisation des sociétés autoroutières, avec notamment la cession au privé de 49% du capital d'Autoroutes du sud de la France (ASF).

Comme dit ci-dessus, le terme de « droit de passage » est inexact : le péage est une redevance pour service rendu dont la vocation n'est pas de donner droit à un passage, mais de contribuer au remboursement du coût de financement et d'exploitation de l'autoroute. On ne reviendra pas sur ses origines prétendument féodales.

L'autonomie croissante des sociétés publiques, de même que la création de sociétés privées, ont été introduites en 1970 par le Ministre Chalandon pour accélérer la constitution du réseau. Quant à l'incapacité pour deux sociétés privées à rembourser les dettes, elle a été due à une double cause : le premier et le second chocs pétroliers (1973 et 1979), dont peu ont aujourd'hui le souvenir de la violence ; et l'incapacité de l'État à accepter le phasage des investissements coûteux, alors que le trafic n'était pas au rendez-vous.

L'arrêt de la pratique de l'adossement a été imposé par Commission Européenne, afin d'obliger à une concurrence tronçon par tronçon. Ce recours à la concurrence systématique pour des tronçons neufs, sans faire appel à l'effet de réseau, a eu pour conséquence des durées de concession pouvant aller jusqu'à 70 ans pour les nouvelles sections, avec des tarifs du double des tarifs anciens. Cet abandon de la pratique de l'adossement n'a que peu à voir avec l'ouverture du capital d'ASF, qui répondait à une logique purement financière du gouvernement Jospin. On notera que, pas plus que la privatisation qui intervint sous le gouvernement Villepin, l'ouverture du capital d'ASF n'a fait l'objet d'un vote du Parlement sous le gouvernement Jospin.

En 2005-2006, le gouvernement Villepin décide de privatiser l'ensemble des SEM-CA par décret, sans solliciter le vote du Parlement. Le solde restant du capital de l'ASF, des Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef), Société des autoroutes Paris- Normandie (SAPN), des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APPR) et d'Area est cédé pour un montant de 14.8 milliards.

Les arguments invoqués alors sont doubles. D'abord l'endettement croissant justifie des cessions d'actifs publics. Ensuite, la majorité parlementaire d'alors, par la voix du Député UMP Hervé Mariton, invoque dans un rapport d'information la « valorisation du patrimoine autoroutier », insistant sur les bénéfices des privatisations en termes d'investissement et de créations d'emplois des sociétés autoroutières.

Ces privatisations font l'objet de débats houleux au Parlement, suscitant la vive opposition d'élus de tous bords. Cette opposition porte tant sur le principe de la privatisation d'un monopole naturel, lequel selon les termes du préambule de la Constitution (27 octobre 1947) doit « devenir la propriété de la collectivité », que sur le prix de cession de ces actifs, jugé très faible.



En 2009-2010, les concessions des sociétés autoroutières sont étendues d'un an par Jean- Louis Borloo, ministre de l'environnement, en contrepartie d'investissements « écologiques » dont la réalité sera largement contestée. Les obligations de transparence des sociétés autoroutières seront renforcées mais subsistera une impression d'opacité, en particulier sur l'évolution des grilles tarifaires et sur les investissements des sociétés autoroutières.

La rente autoroutière

Les sociétés autoroutières ont connu une hausse rapide de leur chiffre d'affaires à partir des privatisations de 2005, avec une augmentation de 44% sur la période

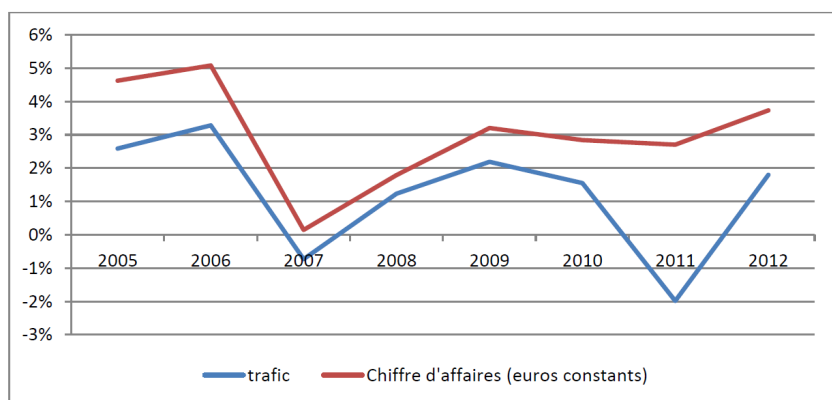
Le monopole naturel des autoroutes n'a jamais quitté la propriété de la collectivité. On rappellera que les autoroutes n'appartiennent pas aux sociétés concessionnaires, qui n'ont qu'un droit de construire et d'exploiter celles-ci ; elles doivent en fin de concession les remettre à l'État gratuitement. De ce fait, les actifs n'ont jamais été cédés et doivent faire l'objet d'un double amortissement.

Quant à la cession des sociétés (et non des actifs), elle s'est faite par un processus ouvert de mise aux enchères, dont nul n'a jamais démontré, et pour cause, qu'il ait été biaisé. On rappelle par ailleurs qu'elle a été faite lors d'un pic boursier, à une époque où les prévisions de trafic étaient à la hausse ; la crise de 2008 a eu raison des hypothèses utilisées en 2006 lors de la privatisation.

La réalité des investissements « écologiques » n'a jamais été contestée ; ces investissements ont été réalisés et contrôlés par l'État. Ce qui a été parfois contesté est leur compensabilité ; celle-ci est pourtant parfaitement conforme au droit et au contrat, et elle a été validée par la Commission Européenne.

Les avenants ont été publiés et sont publics, ce qui est le contraire de l'opacité...

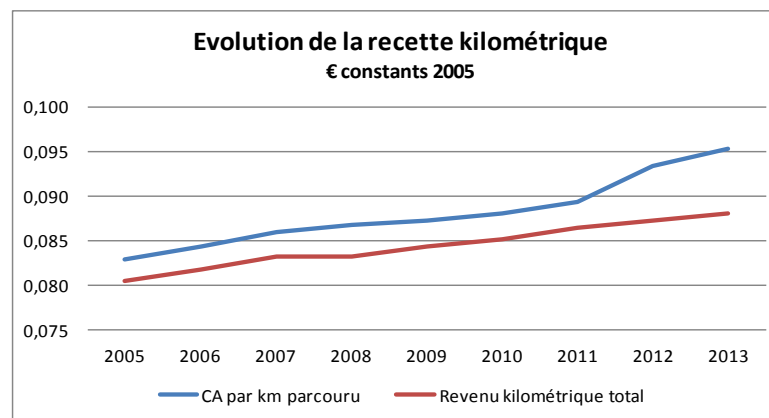
2005-2013. Cette hausse a été la conséquence de l'augmentation du trafic (de l'ordre de 10% sur la période), mais aussi et surtout de l'élévation des péages, dont la progression a largement excédé le rythme de l'inflation. Ainsi l'analyse comparée de l'évolution du trafic et du chiffre d'affaires (hors inflation) révèle une progression des revenus réels systématiquement plus rapide que celle de l'activité. Même les années où le trafic a baissé, en 2007 et 2011, les revenus réels ont continué de progresser. En principe, si les péages avaient été effectivement ajustés sur un niveau légèrement inférieur à l'inflation, les revenus réels auraient dû progresser moins rapidement que le trafic.



Ainsi, le revenu autoroutier par kilomètre parcouru a progressé en valeur nominale de 31%, et en valeur constante de quelques 15% (figure 2), passant de 8.3 à 9.5 centimes. On notera une accélération de la progression du revenu par kilomètre parcouru à partir de 2010, les sociétés autoroutières ayant manifestement décidé de compenser les baisses de trafic par des hausses de péages, ces dernières permettant d'assurer une progression globale du chiffre d'affaires malgré la crise.

Les chiffres fournis ci-contre sont faux. La hausse du chiffre d'affaires péage, toutes choses égales par ailleurs, est en fait de 37,2 %. Dès lors, la progression du revenu kilométrique se situe à 24,5 % en valeur nominale, et à 9,5 % en valeur hors inflation (contre 31 et 15 dans le rapport). Il convient de différencier entre PL (23,6 %) et VL (7,4 %), en raison de la politique gouvernementale conduisant à répercuter sur les véhicules lourds leurs externalités.

Le graphe ci-dessous représente l'évolution suivant le rapport Terra Nova (en bleu) et suivant l'ASFA (en rouge) : on remarque en particulier l'effet de l'introduction de nouvelles normes comptables en 2011, totalement subi par le secteur



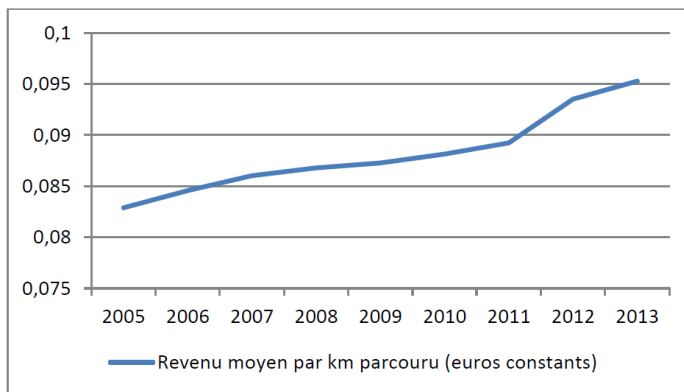
L'écart entre l'évolution de la recette kilométrique et l'inflation s'explique par plusieurs paramètres qui n'ont évidemment rien à voir avec une recherche de profits des sociétés :

- La mise en service des nouvelles concessions, avec des tarifs de péage en moyenne 30 % plus élevés que sur les concessions matures ;
- La hausse de la TAT, compensée en 2012-2013 ;
- L'existence d'une inflation négative en 2009 ;
- Les extensions des réseaux historiques – en particulier la compensation des travaux de certaines nouvelles sections particulièrement coûteuses ;
- Ainsi que la compensation d'investissements ajoutés au cahier des charges depuis la privatisation.

On notera que tous ces éléments, à l'exclusion de l'augmentation de la TAT en 2011, étaient actés antérieurement à la privatisation, et ont été intégrés au prix d'acquisition des sociétés.

Ceci a été rendu possible par des hausses de péages supérieures au niveau de l'inflation, ce qui ne correspond pas a priori à l'esprit des contrats de plan entre l'Etat et les sociétés autoroutières. Les techniques dites de foisonnement ont en effet permis à ces dernières de cibler les plus fortes hausses de péages sur les tronçons fréquentés, et de compenser ces hausses par de moindres progressions des prix sur les tronçons moins fréquentés. Ainsi la progression moyenne des péages a pu être conforme à l'engagement des sociétés autoroutières de ne pas dépasser le niveau de l'inflation, mais les revenus des péages ont pourtant progressé nettement plus rapidement que l'inflation et le trafic autoroutier.

Les « techniques de foisonnement » sont une optimisation tarifaire appliquée par l'État dès l'origine des concessions autoroutières, consistant à tarifier les sections à fort trafic plus cher que les sections à faible trafic ; elle est parfaitement conforme, dans l'esprit, à la tarification au coût marginal recommandée par le rapporteur en plusieurs points de son rapport. L'État n'en a pas interdit l'usage lors de la privatisation, mais l'a fait trois ans plus tard. Ceci a été pris en compte par les sociétés, qui ne l'appliquent plus depuis 2008, et même rétroactivement sur les années 2006 et 2007 via une réfaction sur l'augmentation 2008.



L'analyse de la rentabilité révèle une progression encore plus rapide des marges, du fait des gains de productivité réalisés avec l'automatisation des péages. Suite à la réduction du personnel employé de près de 15% depuis 2005, les sociétés autoroutières ont pu considérablement augmenter leur marge opérationnelle pour atteindre des niveaux particulièrement élevés – et sans équivalent dans aucun autre secteur.

Contrairement à une idée largement diffusée par les contempteurs du système, la progression des tarifs ne s'est nullement accélérée avec la privatisation : au contraire, elle a ralenti, comme le montre le tableau ci-dessous.

Période	2000 - 2006	2007 - 2014
inflation moyenne	1,63%	1,43%
Hausses tarifaires	2,06%	1,81%

Ainsi l'analyse des comptes deux principaux actionnaires de sociétés autoroutières¹, VINCI et EIFFAGE, met en évidence de fortes hausses du chiffre d'affaires et des bénéfices opérationnels liés aux activités autoroutières de ces groupes sur la période 2006-2013 (voir tableau 1). L'excédent brut d'exploitation de VINCI autoroutes et d'EIFFAGE autoroutes bondit de plus de 1.5 milliards d'euros sur la période (+48%), pour atteindre près de 4.7 milliards d'euros. Dans le même temps, la hausse du trafic n'atteint pas les dix pour cent sur leur réseau. Si bien que la rentabilité au kilomètre parcouru progresse de près de 40% sur la période (22% en termes réels).

En conséquence, le ratio de rentabilité (EBE/chiffres d'affaires) de ces deux structures a progressé de plus de 10% depuis 2006, pour atteindre le niveau stratosphérique de 70.4%. Un tel niveau de rentabilité est sans équivalent dans aucun autre secteur concurrentiel, et atteste de l'existence d'une rente caractéristique d'une situation de monopole. Elle met de fait en lumière une carence de la régulation autoroutière, l'existence de surprofit n'étant pas justifiée économiquement. L'activité autoroutière présente en effet des risques limités, sa clientèle étant relativement captive.

	2005*	2013
EBE	3 151	4 678
EBE/CA	63,70%	70,40%
Kms parcourus	63,5	67,8
EBE par km parcouru	0,05	0,07

Une culture d'entreprise en question

La privatisation des sociétés autoroutières avait été justifiée par la nécessité d'investir et de faire du secteur autoroutier un relais de croissance. Cet argument ne semble pas faire sens a posteriori compte tenu de la stratégie adoptée par ces entreprises depuis 2005, et de leur volonté de maximiser la rentabilité à court terme de leur investissement.

Les sociétés autoroutières ont ainsi détruit près de 3000 emplois en moins de dix ans (15% des effectifs) et ont réduit significativement leur niveau d'investissement à partir de 2010. Dans le même temps, les dividendes versés ont atteint des niveaux historiques, quelques 14.6 milliards d'euros ayant été distribués aux actionnaires des sept principales sociétés

Le rédacteur commet ici une erreur en confondant le ratio EBE/chiffre d'affaires avec un ratio de rentabilité, alors qu'il s'agit d'un indicateur financier significatif de l'activité de l'entreprise. Il diffère profondément suivant les secteurs d'activité ; ainsi les entreprises à caractère capitalistique ont-ils structurellement des ratios EBE/CA élevés, entre 60 et 80 %, alors que le secteur marchand peu capitalistique a des ratios variant entre 5 et 20 %.

Ceci résulte tout simplement du fait que l'EBE ou EBITDA prend en compte les amortissements et les charges financières ; dans le secteur concessif autoroutier, ce facteur est très important. Mais en aucun cas on ne saurait affirmer que la rentabilité du secteur est de 70 %.

Pas plus d'ailleurs le ratio annuel Marge/CA utilisé par l'Autorité de la concurrence n'a-t-il un sens pour le secteur de la concession ; si ce ratio est, dans les années actuelles, compris entre 20 et 25 %, la marge est constituée pour rembourser les très importantes dettes et rémunérer le capital. Seul le taux de rentabilité interne (TRI) calculé sur la durée de la concession fait sens. Il se situe aux alentours de 8 % pour les sociétés privatisées, ce qui est inférieur aux normes en vigueur pour les investissements de la Caisse des Dépôts.

Les sociétés ont investi 14 milliards d'euros depuis la privatisation ; elles ont proposé au Gouvernement le plan de relance dit « Paquet vert » en 2009, et un plan de relance de 3,2 Mds d'euros en 2012. Il est donc faux de prétendre que la nécessité d'investir et de faire des autoroutes un relais de croissance aient été démenties.

La réduction du niveau d'investissement est due à des effets extrinsèques, non à une volonté des SCA ; on en voit l'origine dans l'achèvement des grandes sections nouvelles. Pour autant, les sociétés continuent d'investir, à raison de 1,9 Mds d'Euros par an.

autoroutières entre 2006 et 2013. Cette évolution n'a pas permis de faire un usage socialement et économiquement utile de la rente autoroutière.

Au-delà des 14 Mds d'euros investis, les sociétés concessionnaires ont acquitté plus de 15 Mds d'impôts et taxes ; elles se classent dans les trente premières entreprises suivant le critère du montant de l'IS acquitté à l'État. En cumulé, le secteur est le second contributeur d'IS de toutes les entreprises françaises. La contribution des péages au budget de l'Etat correspond à 1,4 % de ce budget, alors que le poids du secteur dans l'économie nationale est de 0,4 %.

Les sociétés emploient 15.000 agents et contribuent à l'équivalent en emplois indirects. C'est leur faire un mauvais procès que d'avoir « détruit 3000 emplois » depuis dix ans, alors qu'elles ont, depuis la privatisation, conduit la recherche de productivité inhérente à toute entreprise sans licenciement, et dans un climat social de grande qualité.

Des carences du régulateur dénoncées par la Cour des Comptes et l'Autorité de la Concurrence

Différents rapports de la Cour des Comptes (2008, 2013) et un avis de l'autorité de la concurrence (2014) mettent en évidence d'importantes carences dans la régulation et la supervision du secteur autoroutier. On peut distinguer différentes critiques, portant sur :

- Les conditions de la cession des autoroutes, qui a été bâclée en 2005 selon la Cour des Comptes (2008). Non seulement le prix de la cession se situe dans la fourchette basse des évaluations, mais en plus la vente ne s'est pas accompagnée d'une renégociation des conditions d'ajustement des péages, ouvrant la voie aux dérives qui sont observées dès les premières années.
- Les hausse des péages, qui sont sans rapport avec l'inflation et les coûts des sociétés autoroutières. Le système fixation des prix, en particulier la technique du foisonnement, est systématiquement critiqué pour avoir permis "des augmentations tarifaires supérieures à l'inflation" (Cour des Comptes, 2013) ;
- L'existence d'une rente économique. Cette hausse des péages a induit une forte progression de la rentabilité des sociétés autoroutières. Ainsi l'Autorité de la Concurrence souligne que leur rentabilité excep-

Cette affirmation est tout à fait outrancière. Non seulement le prix de la cession a été fixé après un appel à concurrence international ; mais la plus importante des entreprises était cotée en Bourse, ses actions étant survalorisées du fait du pic boursier qui existait à l'époque. Les contrats de concession ont fait l'objet d'un durcissement, en introduisant un contrôle de l'État sur toutes les données d'activité des sociétés, ainsi que des procédures de transparence relatives aux marchés que l'État ne s'était pas appliquées à lui-même auparavant.

Les hausses des péages sont fixées par des règles tarifaires négociées avec l'État afin de compenser les investissements nouveaux, non prévus aux contrats de concession originaux. On a déjà évoqué ci-dessus la technique du foisonnement, interdite par l'État en 2008 alors qu'il l'appliquait lui-même.

À nouveau est brandi l'anathème de la rente économique, qui n'a pas sa place ici, n'étant pas démontrée plus qu'ailleurs.

tionnelle est « assimilable à une rente », étant déconnectée des coûts et des risques pris;

- Les carences du régulateur du secteur. Cette rente est en effet le produit de deux phénomènes conjoints :
 - une asymétrie des relations entre régulés et régulateur. "*La négociation des avenants aux contrats de concession (notamment les contrats de plan) et le suivi par le concédant (assuré par le seul ministère chargé des transports) des obligations des concessionnaires se caractérisent par un déséquilibre au bénéfice des sociétés autoroutières* » (Cour des Comptes 2013). En particulier le régulateur se trouve largement démuné pour une évaluation précise de la nature et de l'ampleur des coûts, les investissements étant utilisés pour justifier les hausses de péage.
 - Par ailleurs, « *l'Etat ne se montre pas assez exigeant en cas de non-respect de leurs obligations par les concessionnaires, qu'il s'agisse de préserver le patrimoine, de respecter les engagements pris dans les contrats de plan ou de transmettre les données demandées* " par l'Etat ».
- L'absence d'utilité sociale ou économique de la rente autoroutière. "Les bénéficiaires [des sociétés autoroutières] n'ont pas vocation à être réinvestis ou à conduire à une baisse des tarifs", selon le Président de la Cour des Comptes, Didier Migaud ;
- Les externalités négatives associées à cette rente, liées au fait qu' « *une part importante des marchés des travaux des sociétés concessionnaires d'autoroutes sont attribués à des sociétés appartenant à leur groupe respectif* » (Autorité de la Concurrence, 2014), engendrant dans la pratique une distorsion concurrentielle synonyme de dérive des coûts d'investissement et d'entretien.

Le paragraphe relatif aux carences du régulateur n'engage que le rédacteur, qui reprend les assertions de la Cour des Comptes sans les analyser. Or, bien au contraire de ces affirmations, on notera que le régulateur est tout à fait outillé pour déterminer la nature et l'ampleur des coûts des investissements : en effet, il réalise lui-même des travaux du même type sur les sections non concédées, et dispose de services techniques qui permettent de contrôler les évaluations.

Au contraire de cette affirmation, un service dédié contrôle en permanence le respect du contrat de concession et des obligations des sociétés (GRA Lyon). Ce service rend un rapport annuel qui est public et consultable.

La soi-disant « rente autoroutière » n'a jamais été prouvée ni attestée : il serait difficile de lui trouver une utilité sociale ou économique. En revanche, on s'élève contre l'appréciation des rédacteurs qui considèrent que l'emploi de 15000 agents (et l'équivalent en emplois induits), et le versement d'impôts et taxes à l'État dans la proportion où le font les SCA leur ôte utilité sociale et économique.

Le rédacteur tire des conclusions erronées de ses sources, car en soi le fait qu'une part importante des marchés des travaux des SCA est attribué à des sociétés appartenant à leur groupe respectif n'emporte aucune conséquence. Il est tout simplement représentatif de la part de ces groupes dans le marché national des Travaux Publics ; les sociétés concessionnaires le voudraient-elles, qu'elles ne pourraient changer la situation.

De plus, jamais l'Autorité de la concurrence n'a prouvé, ni même conclu, à une distorsion concurrentielle synonyme de dérive des coûts d'investissement et d'entretien.

2—Quel modèle économique alternatif ?

Les autoroutes jouent un rôle important dans notre développement socio-économique. Elles sont au cœur de l'activité des entreprises - notamment pour celles orientées vers l'exportation - ainsi que des déplacements des ménages. Ce rôle essentiel et les dérives des comptes des sociétés autoroutières justifient une remise à plat des péages autoroutiers. Il s'agit d'une part de réduire le niveau de la rente autoroutière, et d'autre part de permettre une rationalisation tarifaire sur la base d'une méthode de calculs cohérente et prévisible.

En effet, l'organisation actuelle des tarifs autoroutiers laisse apparaître une grande incohérence au regard des différents objectifs de la politique autoroutière. Les techniques « de foisonnement » ont conduit à des disparités tarifaires importantes entre les tronçons sans que celles-ci ne soient justifiées d'un point de vue économique, social ou environnemental. Par ailleurs, certaines régions ont bénéficié du privilège de la gratuité autoroutière, d'autres pas, sans que les différences ne soient toujours explicables.

L'évolution des péages des autoroutes françaises ne semblent obéir aujourd'hui qu'à la seule logique financière propre aux actionnaires des conglomérats détenant les sociétés autoroutières. Cet objectif de rentabilité, qui pouvait se justifier en 1955 lorsqu'il fallait financer le déploiement du réseau autoroutier, ne paraît plus prioritaire aujourd'hui compte tenu de la crise de compétitivité que notre économie connaît.

De la nécessité de renforcer notre compétitivité en réduisant la rente autoroutière

L'objectif de rentabilité vient en fait heurter frontalement l'autre objectif de la politique autoroutière : l'efficacité économique. Une autoroute doit réduire les coûts et les délais de transport. Plus elle est chère, plus les échanges économiques sont pénalisés et risquent de diminuer. Le péage autoroutier se situe en effet au cœur de la création de la valeur ajoutée et comporte une part d'externalité négative non négligeable. C'est notamment vrai pour les entreprises de transport, les en-

Les sociétés concessionnaires ne peuvent qu'être d'accord sur la première et la deuxième phrase. En revanche, elles s'élèvent contre l'emploi du terme « dérive des comptes », dont la connotation péjorative n'est pas justifiée.

Les disparités tarifaires importantes entre les tronçons résultent de plus d'un demi-siècle où les sociétés publiques ont employé la technique de foisonnement pour le compte de l'État. Les deux années pendant lesquelles les sociétés privatisées ont été autorisées à en faire usage n'ont modifié que de façon marginale la grille. On ne reviendra pas ici sur le « privilège » de la gratuité autoroutière.

L'objectif de rentabilité est inhérent à toute entreprise privée ; il était d'ailleurs présent lorsque les SCA étaient des SEMCA !

On ne peut traiter aussi légèrement de la question de la tarification du transport et de la route. Tous les économistes s'accordent à estimer qu'il convient que l'utilisateur acquitte un prix pour l'infrastructure de transport, correspondant à la prise en charge des coûts de construction, de maintenance, la rémunération des capitaux engagés, ainsi que les externalités négatives (celles sur l'environnement, et non celles du péage comme écrit dans le rapport !). En période de disette budgétaire, cette tarification est d'autant plus nécessaire.

entreprises ayant besoin du transport autoroutier pour exporter ou pour les investisseurs situés en bordure d'autoroutes. Mais c'est aussi vrai des ménages, dont la propension à se déplacer diminue avec les hausses de péage.

Cette perte de compétitivité liée à la cherté de nos autoroutes contribue en partie à l'atonie de nos investissements. Elle a une multiplicité d'incidences quotidiennes, avec notamment un déversement croissant du trafic routier vers le réseau gratuit des nationales. Et des répercussions considérables pour les agglomérations situées sur ces axes routiers, ainsi que pour le niveau général de l'insécurité routière - les autoroutes étant nettement plus sûres que les nationales.

On pourrait certes objecter que le principe d'efficience économique est intégré dans la relative sous-tarifcation des poids-lourds. Les péages des poids lourds sont moins élevés au regard du coût engendré que ceux des véhicules légers. Si bien que c'est la voiture qui tend à financer le transport autoroutier des camions. Mais cette sous-tarifcation pose d'autres problèmes, liés en particulier aux dommages environnementaux associés au trafic des poids lourds, et surtout elle n'atténue que très partiellement les effets de la rente autoroutière.

Ainsi le niveau global de la rente autoroutière est excessif, d'autant qu'il s'ajoute aux autres prélèvements propres au transport routier. La somme de ces prélèvements (péages, TICPE, cartes grises...) excède le niveau global des coûts engendrés par la route, y compris les coûts environnementaux (voir le tableau 2 ci-dessous). Une telle organisation fait de l'autoroute une « vache-à-lait » pour les actionnaires des sociétés autoroutières et les pouvoirs publics, au détriment de son usage premier, qui est de faciliter les échanges.

Quant aux effets supposés par le rapporteur sur les entreprises et les ménages, il s'agit d'une affirmation non fondée. Les analyses du trafic sur ces dernières années ont montré que le péage, tel qu'il est pratiqué par l'Etat au travers des sociétés concessionnaires, n'influe pas sur la propension à se déplacer, ni pour les entreprises ni pour les ménages. En revanche, cette propension à se déplacer est fortement impactée par le coût des carburants pour les utilisateurs de véhicules légers, et par l'état général de l'économie, traduit par l'évolution du PIB, pour les véhicules lourds.

L'affirmation selon laquelle la « cherté de nos autoroutes » contribuerait à l'atonie de nos investissements est infondée et non prouvée par quelque étude économique. En revanche, toutes les études prouvent que l'existence d'autoroutes à péage contribue à dynamiser l'industrie et le commerce. Preuve en est la composition des comités de soutiens des autoroutes actuellement en projet.

Contrairement à ce qui est affirmé, on ne constate nullement un « déversement croissant du trafic routier vers les réseaux gratuits des nationales » ; les indicateurs de trafic du réseau routier national sont encore moins favorables que ceux du réseau autoroutier.

Depuis 2007, le Gouvernement a demandé aux sociétés de contenir l'évolution relative de la tarification entre les VL et les PL. Néanmoins, il est vrai qu'il existe encore un écart entre les péages appliqués et l'usure provoquée par les PL. C'est pourquoi, dans la foulée des directives européennes, les remises commerciales aux Poids Lourds ont été maintenues, dans le but justement de mieux prendre en compte les dommages environnementaux aux chaussées.

L'emploi de tels arguments ne suffit pas à masquer la réalité du succès du recours au système de la concession par l'Etat pour financer durablement l'investissement et de l'entretien du réseau structurant. Ce succès ne s'est jamais démenti, en particulier du fait qu'il a permis d'assurer une ressource stable, sans risque de diversion dans le budget général.

Coûts		recettes	
Environnement	13,57	TICPE	22,6
CO2	4,47	Péages	7,5
		Cartes	
Pollution	7,1	grises	1,9
Bruit	2	T/Assurance	0,95
Insécurité	14,7	T/Véh.	1,09
Usage infra	5,52	Taxe	0,17
Total	33,7	Total	34,2

Compte tenu des niveaux moyens d'EBE constatés dans notre économie, qui se situent entre 10% et 20% dans les secteurs concurrentiels, on peut en conclure qu'une baisse de moitié du chiffre d'affaires des sociétés autoroutières ne compromettrait par leur capacité à opérer à charges constantes. Dans un tel scénario, l'EBE des sociétés autoroutières resterait supérieur à 15-20%, dans une tranche haute de rentabilité (voir tableau 3). Concomitamment une baisse moyenne des péages de moitié serait donc envisageable, avec un effet favorable sur le trafic et sur les revenus.

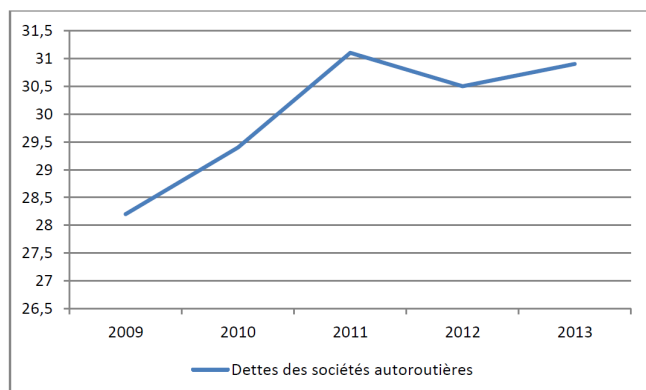
	EBE/CA (2013)	Après baisse des péages de 50%
SANEF/SAPN	65%	15%
APRR/AREA	70%	20%
ASF/ESCOTA	71%	21%
COFIROUTE	72%	22%

L'endettement des sociétés autoroutières ne saurait justifier leur objectif actuel de rentabilité opérationnelle. Certes cet endettement, qui s'élevait à 30.9 milliards d'euros fin 2013, génère des charges financières conséquentes, de l'ordre de 10 à 15% du chiffre d'affaires. Mais ces coûts financiers semblent avoir été artificiellement gonflés : les sociétés autoroutières ont systématiquement privilégié la distribution de dividendes (15 milliards d'euros de dividendes versés entre 2006 et 2013) au remboursement de leurs dettes depuis leur privatisation (voir figure 4). Cette stratégie financière de très court terme, ne saurait justifier une sur-tarification durable du réseau autoroutier.

Le raisonnement ci-contre est faux et d'une extrême dangerosité. Le ratio d'EBE/CA n'est pas représentatif d'une rentabilité ! Le fait qu'il soit à 70 % dans le secteur autoroutier indique, tout simplement, l'importance des charges financières et des amortissements qui entrent dans le calcul de l'EBE ; dans les secteurs fortement capitalistiques, comme celui des concessions autoroutières, les ratios sont compris entre 60 et 80 %, alors que dans les secteurs à faible niveau d'investissement, ils sont bien plus faibles, entre 5 et 20 %.

Prétendre que l'on peut impunément ramener l'EBE/CA des concessions à des niveaux de 15 à 25 % est un grave contresens économique et financier qui amènerait les SCA à un défaut de paiement de leur dette, et tout simplement à la banqueroute. En tout état de cause, l'État se trouverait dans l'obligation de les racheter, les ayant poussés à la déchéance. On ne voit guère qui y aurait intérêt...

Le niveau actuel de la dette n'a pas été « artificiellement gonflé » ; il résulte de l'accumulation des emprunts nouveaux contractés pour la construction des sections nouvelles, ainsi que des investissements contractuellement prévus.



Comment optimiser la tarification de l'autoroute ?

La refonte des péages autoroutiers apparaît nécessaire en vue de mieux ajuster les revenus aux coûts de l'autoroute. Mais à cette question du surprofit autoroutier s'ajoute celle de la cohérence des grilles tarifaires autoroutières. Une telle remise à plat permettrait en effet de rationaliser l'utilisation du réseau autoroutier. Il s'agit de clarifier les règles déterminant les contributions des usagers, et d'améliorer la supervision des coûts liés aux investissements des sociétés autoroutières. Compte tenu des liens qui unissent ces dernières au secteur des travaux publics, les risques de dérapage des coûts et de pratiques collusives semblent constituer un obstacle important à l'optimisation tarifaire des autoroutes.

L'ajustement des revenus aux coûts de l'autoroute souhaité par le rédacteur est louable ; en ce sens, on ne peut que lui répondre que c'est justement ce qui est fait aujourd'hui, au travers des lois tarifaires approuvées tous les cinq ans par l'État. Quant à améliorer la supervision des coûts liés aux investissements des sociétés, celles-ci sont totalement transparentes lorsqu'elles négocient la prise en charge de leurs investissements ; on peut regretter que les rédacteurs se laissent aller à distiller une suspicion qui n'est en rien confirmée par des faits, voire même par des rumeurs.

Une question d'approche

Afin de rationaliser l'utilisation du réseau autoroutier, deux pistes semblent aujourd'hui se dégager :

- Une tarification au coût marginal

Ce type de tarification aujourd'hui justifié par le fait que le réseau autoroutier est aujourd'hui pratiquement amorti. Comme les investissements à venir et les risques liés à l'exploitation du réseau sont limités, la rémunération des sociétés autoroutières doit être réduite aux seuls coûts de maintenance.

Une telle approche permettrait de baser les péages sur le coût d'usage par kilomètre, avec une composante commune à toutes les autoroutes et une composante spécifique au lieu, au moment du passage et au véhicule. Avec une évaluation par exemple sur la base d'un modèle *cost plus fees* permettrait de compenser les coûts ex post, de maîtriser les retours financiers appropriables par le concessionnaire, et de moduler avantageusement les tarifs selon les congestions ou en fonction d'objectifs environnementaux. Elle offrirait une alternative à la régulation actuelle par prix plafond, laquelle s'avère insuffisamment incitative et peu transparente, accentuant les asymétries d'informations entre régulateur et régulé.

- Tarification au coût moyen sur une base forfaitaire

Une tarification forfaitaire offrirait également beaucoup d'avantages par rapport au péage.

Ce système, dont la Suisse est à l'avant-garde, repose sur un principe simple : l'utilisateur paie une vignette qui lui donne le droit de circuler sans restriction toute l'année sur l'ensemble du réseau autoroutier. La logique pourrait être étendue aux centres urbains les plus fréquentés, le coût routier y étant le plus élevé. Le coût de la vignette peut être modulé en fonction des caractéristiques du véhicule (écologiques, notamment) et des revenus du ménage. Les revenus collectés sont alors redistribués aux sociétés exploitantes, soit sur la base du trafic (concession à péage virtuel de type *shadow toll*) soit en fonction de critères de disponibilité, de

L'affirmation de base selon laquelle le réseau autoroutier est aujourd'hui pratiquement amorti est fautive. Les comptes des sociétés sont ouverts ; ils prouveront à quiconque voudra, de bonne foi, les examiner, que les amortissements s'étendent jusqu'à la fin des concessions, date à laquelle les sociétés remettront gratuitement les autoroutes qu'elles ont construites et entretenues à l'État.

Aussi réduire aux seuls coûts de maintenance le calcul du péage revient à effectuer le calcul de courte-vue du paragraphe précédent.

Les sociétés ont toujours indiqué qu'elles étaient prêtes à examiner toute évolution des modulations tarifaires, en fonction de la date, de la congestion, de la pollution, etc. Ceci pose néanmoins la question sous-jacente de la transparence des tarifs. Aujourd'hui, ceux-ci sont connus, et prévisibles sans aucun problème ; par comparaison, anticiper le prix d'un voyage SNCF ou avion relève de la divination, les Élus nationaux ayant eux-mêmes souligné le manque de transparence. De plus, la modulation tarifaire conduit, qu'on le veuille ou non, à une pratique de foisonnement puisqu'elle consiste à surtarifier en zone congestionnée et à sous-tarifier en zone non congestionnée !

Si la Suisse est à l'avant-garde de la vignette, la vignette n'est certainement pas à l'avant-garde des moyens de financement du réseau. En premier lieu, la notion d'une redevance forfaitaire pour l'usage du réseau est totalement antinomique du principe « utilisateur-payeur », voire « pollueur-payeur » préconisé par les économistes, et repris dans la législation européenne.

Les expériences de « shadow toll » pratiqués, en particulier au Portugal, ont été abandonnés en raison de leur coût pour la collectivité, remplacés par du péage réel.

De plus, l'exemple de la Suisse fourni en encadré par le rapport montre, s'il le fallait, le caractère marginal du revenu d'une vignette par rapport à d'autres sources de finance-

qualité ou de performance.

Une telle organisation offrirait plusieurs avantages, notamment une baisse des coûts d'exploitation liés à la suppression des péages, et un moindre rationnement de l'autoroute. Par ailleurs, la frontière entre le financement des routes et celui des autoroutes se trouverait alors abolie, permettant de mieux ajuster les contributions des usagers aux coûts qu'ils engendrent. Il permettrait ainsi de mieux cibler la circulation automobile urbaine, qui est la principale source de coût pour la collectivité.

Le financement de la route en Suisse : efficience, transparence et simplicité

La mobilité en Suisse fait l'objet d'une approche intégrée, dite programme de « mobilité douce ». Elle permet au pays d'offrir une qualité de service public d'une qualité supérieure. La gestion du réseau routier est décentralisée au niveau des cantons, mais coordonnée au niveau fédéral par l'Office National des Routes (OFROU). Cette approche a permis de développer des stratégies multimodales ciblant les goulets d'étranglement des transports.

La vignette, obligatoire sur les autoroutes helvétiques depuis 1985, est prélevée par les autorités fédérales. Ses revenus sont centralisés et servent au financement de l'ensemble du réseau routier, qui est également assuré par l'impôt et la taxe sur les « huiles minérales ». Le financement spécial pour la circulation routière (FSCR) comprend donc d'une part le produit de l'impôt sur les huiles minérales (50 %) et de la surtaxe sur les huiles minérales (100 %) grevant les carburants, pour un montant de 5 milliards de francs suisse (2013), et 100% du produit net de la vignette autoroutière (322 millions en 2013).

Le FSCR finance divers aspects de la politique autoroutière. Outre l'entretien des 1811 kilomètres d'autoroute, il couvre ainsi une partie des dépenses routières des cantons ainsi que des dépenses spécifiques à la politique de « mobilité douce » dans les villes. L'ensemble des prélèvements et des dépenses ainsi allouées sont fixées par l'Assemblée fédérale dans le cadre du vote du budget.

ment.

Enfin, au plan technique, on ne peut manquer de noter que les systèmes de vignette sont totalement en-deça des possibilités offertes par les équipements modernes, notamment au plan de l'ajustement des coûts à l'usage réel du véhicule que souhaitent mettre en place les rédacteurs.

Ainsi la Suisse a développé un modèle de financement global de la mobilité et s'est dotée d'outils efficaces et transparents pour assurer une gestion holistique de la politique des transports. La vignette a permis de décloisonner le financement de la route, et d'optimiser son usage, avec l'objectif d'améliorer la qualité de vie du citoyen suisse.

Améliorer la transparence des coûts

Quelle que soit la méthode retenue, la question des coûts d'entretien et d'investissement des autoroutes est centrale dans l'optimisation des péages.

Actuellement, l'attribution privilégiée de contrats aux filiales construction des deux groupes de BTP contrôlant les autoroutes pose un problème de subventions croisées entre les différentes divisions. Une telle situation restreint de fait l'accès au marché des concurrents. Les divisions de construction disposent d'un volant d'activité dont sont privés les concurrents ce qui conforte leur présence sur le marché tout en compromettant celle des rivaux.

Surtout ces attributions privilégiées peuvent conduire à choisir une offre qui ne serait pas la mieux disante, et dégrader artificiellement la rentabilité des sociétés concessionnaires. Dans ce cas, les entreprises BTP sous-traitantes voient leur rentabilité artificiellement augmentée, mais sans impact au niveau des comptes consolidés.

De plus sachant que les travaux sont compensés pour leurs coûts estimés ex ante et que certaines règles de pondération conduisent à attribuer le marché à celui qui fait une offre moyenne (méthode du barycentre), et non aux mieux disants, on peut s'interroger sur l'impact financier final de ce manque de concurrence pour les marchés des sociétés d'autoroute. Cela accroît le coût pour l'utilisateur et porte préjudice en termes concurrentiels sur le long terme en réduisant les incitations à innover.

L'ensemble de cette section est une suite d'affirmations sans preuves, qui fait fi de la réalité mise en œuvre par les sociétés concessionnaires.

On s'étonne de l'utilisation par les rédacteurs du concept de « subventions croisées » entre divisions d'un même groupe, totalement antinomiques avec le fonctionnement comptable et financier d'une entreprise. Il s'agit d'une assertion non fondée.

Les affirmations ci-contre sont floues, volontairement imprécises, non étayées ; on n'en trouve pas l'origine dans les rapports cités par les rédacteurs, de telle sorte qu'elles paraissent résulter d'un procès d'intention instruit à charge.

Dans cette perspective, plusieurs options permettraient d'améliorer la transparence de la sous-traitance autoroutière. L'avis de l'Autorité de la Concurrence de 2014 souligne par exemple la nécessité d'abaisser les seuils de mise en concurrence, actuellement fixé à 2 millions d'euros, ainsi que de publier systématiquement des avis de pré-information six mois avant le lancement de l'appel d'offres. De même il serait possible d'améliorer la supervision de ces marchés, d'une part en renforçant les pouvoirs des commissions consultatives des marchés et de la Commission nationale des marchés, d'autre part en systématisant les recours à la procédure de l'appel d'offres, y compris pour les travaux techniquement simples.

Les nécessaires mutations de la gouvernance autoroutière

La rente autoroutière met en lumière des carences de gouvernance. Celles-ci impliquent en premier lieu la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère du développement durable, mais également un certain nombre de responsables publics participant à la régulation autoroutière. On ne saurait omettre la responsabilité des gouvernements ayant négocié la privatisation du réseau à des conditions particulièrement défavorables pour les usagers.

La multiplicité des défaillances de la décision publique – depuis les privatisations jusqu'aux négociations annuelles des péages – pose question. Faut-il y voir le produit de simples négligences, ou la conséquence de pratiques collusives généralisées ? Comment interpréter les réticences de l'Etat à saisir la juridiction administrative lorsque les contrats de plan ne sont pas respectés par les sociétés autoroutières ? Est-ce la conséquence de la proximité entre le régulateur d'une part, et les entreprises régulées d'autre part

Les sociétés concessionnaires soulignent que de tels seuils, et de telles procédures contraignantes, ne sont appliquées ni par l'Etat à ses propres marchés, ni par les collectivités publiques aux leurs, pour la raison qu'elles engendrent une bureaucratie totalement inefficace. Néanmoins, les sociétés les appliqueront sans aucun état d'âme si telle est la volonté de l'Etat concédant.

Au demeurant, l'Etat a à sa disposition la Commission nationale des marchés, à qui rendent compte chacune des commissions des sociétés ; il a tout loisir de l'utiliser pour vérifier (ce qui est déjà le cas) l'application des règles en vigueur par les sociétés.

La mise en cause de ces institutions, comme des gouvernements (Jospin et Villepin), paraît pour le moins gratuite, mais on en laisse évidemment la responsabilité aux auteurs.

Les propos contenus dans le paragraphe ci-contre s'apparentent purement et simplement à de la diffamation. En quoi le ou les rédacteurs sont-ils fondés à porter de telles accusations, ou au moins à soulever de telles suspicions ? S'ils ont la moindre preuve, ou le moindre soupçon, pourquoi ne s'en ouvrent-ils pas aux justices compétentes, au lieu d'instiller le doute et la suspicion dans le document ?

En particulier, la référence à l'absence de saisine des juridictions administratives « lorsque les contrats de plan (de concession, NDLR) ne sont pas respectés par les sociétés autoroutières » relève du procès d'intention, car jamais au grand jamais un cas de non respect du contrat n'a pu être exhibé.

Compte tenu des carences observées, il apparaît nécessaire de renforcer les capacités publiques en matière de régulation/supervision autoroutières, et de favoriser une meilleure séparation entre régulateur et régulé.

L'amélioration de la supervision autoroutière passe par une rationalisation des tarifs, mais également par une plus grande « contestabilité » des contrats de plan. En matière de contrat de concession de très long terme, la seule concurrence possible est en effet une concurrence « pour le contrat ».

Il apparaît essentiel aujourd'hui de permettre à d'autres acteurs économiques d'investir le secteur autoroutier, et de créer ainsi une pression concurrentielle favorable à la baisse des coûts et à une plus grande transparence commerciale. Il serait ainsi souhaitable d'augmenter la « contestabilité » des contrats de plan en réduisant la taille des tronçons gérés, ainsi que la durée des concessions. L'objectif serait de parvenir à un « périmètre optimal » pour les concessions, qui maximise les gains liés aux économies d'échelle des grandes concessions et ceux issus d'une plus concurrence. Une telle approche permettrait aussi d'ouvrir l'actionnariat des sociétés autoroutières à des entreprises non tournées vers la construction, réduisant le risque de « subventions croisées » entre les activités autoroutes-BTP.

Par ailleurs, il semble tout aussi essentiel de rétablir la distance nécessaire entre les entreprises régulées et l'autorité publique en charge de la régulation. A bien des égards les sociétés autoroutières et leur maison mère jouissent d'une proximité historique avec la puissance publique qui affecte la qualité de la supervision. La Cour des Comptes (2013) a ainsi formulé des recommandations qui permettraient certainement de réajuster le rapport de force entre les uns et les autres, grâce notamment à la formalisation d'une procédure interministérielle de négociation pour les contrats de plan, une mise en œuvre dès que nécessaire des dispositions contraignantes prévues par les cahiers des charges en cas de non-respect, et une réalisation systématique de contre-expertise, formalisée et documentée, de tous les coûts prévisionnels des investissements.

Jamais aucune preuve d'un tel fait n'a été fournie.

Cette recommandation peut être éventuellement souhaitable pour le futur. Néanmoins, on remarquera que la taille des groupes de concessions permet, justement, les économies d'échelle et l'harmonisation des tarifs sur de très grandes superficies du territoire ; au contraire, les concessions fragmentées ont pour inévitable conséquence d'augmenter les durées et les tarifs, du fait de l'incapacité à s'adosser sur une concession établie.

Les sociétés concessionnaires s'en remettent à l'Etat pour déterminer les conditions qui lui paraissent nécessaires pour optimiser ses relations avec elles. Elles s'étonnent pour le moins que les rédacteurs du rapport ne conçoivent les rapports contractuels entre l'Etat et ses concessionnaires que sur le mode du « rapport de force ». Elles soulignent que le non-respect de cahier des charges ne s'est jamais avéré, et sont ouvertes à toutes formes de contre-expertises.

Toutefois ces ajustements ne permettraient pas d'établir les barrières professionnelles qui sont aujourd'hui nécessaires pour sanctuariser la puissance régulatrice. Ces barrières doivent prévenir les risques collusifs liés au fait que les ingénieurs qui négocient l'évolution des péages côtés régulateur et régulé sont généralement issus des mêmes écoles et ont surtout des intérêts professionnels communs. Il est en effet habituel pour les sociétés autoroutières de recruter une partie de ses cadres au sein de la Division en charge de négocier les péages. De même, les barrières à établir doivent aussi protéger ceux qui négocient les péages au nom de l'Etat de l'influence du pouvoir politique, car les sociétés autoroutières et leurs actionnaires disposent de relations privilégiées avec les pouvoirs élus, tant au niveau local que national.

Dans ce cadre, il semble essentiel que la régulation autoroutière soit désormais assurée par une autorité administrative indépendante (soit nouvelle, soit intégrée à l'ARAF comme le propose l'AdIC), qui prévienne systématiquement les risques de « pantouflage » de fonctionnaires et dispose de moyens adéquats pour contrôler effectivement les coûts.

Résilier les contrats de plan pour permettre leur renégociation sur une base cohérente

Les contraintes d'endettement interdisent une nationalisation des sociétés autoroutières à court terme, mais serait envisageable si le taux de marge – et donc la valeur – de ces entreprises baissait à moyen terme. La thèse de la nationalisation n'est donc pas crédible en l'état, le coût du dédommagement étant inconciliable avec l'état des finances publiques. Par ailleurs une nationalisation irait contre la volonté des pouvoirs publics de procéder à des cessions d'actifs pour faciliter le désendettement.

Trois scénarii sont aujourd'hui envisageables :

Les auteurs soulèvent à nouveau, de façon insistante, le « risque collusif » lié au fait que les ingénieurs qui négocient l'évolution des péages des deux côtés « sont généralement issus des mêmes écoles et ont surtout des intérêts professionnels communs ». On soulignera que les rédacteurs sont bien mal renseignés : en effet, alors que la pratique du « pantouflage » était quasiment de règle du temps des SEMCA, il n'existe plus un cas avéré depuis la privatisation, les groupes ayant d'autres logiques que celles de l'État.

Quant au mythe suivant lequel les sociétés concessionnaires et leurs actionnaires utilisent leurs « relations privilégiées avec les pouvoirs élus, tant au niveau local que national » pour influencer sur le niveau des péages, c'est tout simplement encore une affirmation sans preuve. Sur ce plan, les rédacteurs seraient bien avisés de suivre les procédures relatives à l'approbation d'une augmentation de péage annuelle par l'administration, et de constater que la part laissée à l'arbitraire est tout simplement absente.

Les sociétés concessionnaires s'en remettent à l'Etat sur ce sujet, et sauront s'adapter à toute forme de régulation, du moment qu'elle préserve les termes du contrat.

S'il s'agit ici de résilier les contrats de concession, il va de soi que l'État a en sa main des capacités ouvertes par ceux-ci. Il lui appartiendra de se décider ; il va de soi que les sociétés concessionnaires n'y sont pas favorables, ne serait-ce que pour les énormes problèmes que ceci poserait en termes d'emploi, de restructuration sociale, etc. ; mais elles se plieront aux décisions prises par le concédant dans le cadre des dispositions du contrat de concession.

Renégocier les contrats de plan pour permettre une véritable remise à plat des structures tarifaires. Mais on voit mal ce qui pourrait inciter les actionnaires sociétés autoroutières à accepter une renégociation qui réduirait substantiellement leur rente. A moins de contreparties nécessairement coûteuses pour l'usager des autoroutes, par exemple une nouvelle extension de l'échéance des concessions. Les pouvoirs publics ont de fait les mains liées par les engagements – désastreux - qui ont été pris lors des privatisations.

Mieux encadrer l'évolution des péages et sortir des contrats de plan à leur terme.

Cette option permettrait de lisser graduellement les péages et de renégocier les conditions d'exploitation des autoroutes au terme des concessions. A l'échéance de chaque concession, il faudrait soit conclure des contrats d'affermage bien plus courts et sur des tronçons bien moindres que les actuels soit opter pour un retour dans la sphère publique. Si de nouveaux contrats étaient alors négociés, on pourrait introduire des clauses de sortie de type durée de concession endogène. L'idée serait de pouvoir mettre un terme au contrat de concession dès lors que le concessionnaire a récupéré ses investissements et s'est assuré d'un profit déterminé par le contrat.

Toutefois une telle approche impliquerait la persistance de la rente autoroutière sur une longue période. Elle ne garantirait pas un meilleur encadrement des hausses de péage, certains contrats de plan offrant une grande marge de manœuvre aux sociétés autoroutières dans la fixation de leurs tarifs. Elle ne permettrait pas non plus une rationalisation des structures tarifaires en vue d'une meilleure efficacité économique et écologique.

Il n'existe par dans le monde un seul cocontractant qui accepterait, sans compensation, une renégociation de son contrat à la baisse. Quant aux « engagements désastreux » pris lors des privatisations, on ne peut que remarquer qu'ils ont permis de valoriser l'acquisition des sociétés au montant de 14,8 Mds d'euros.

Les sociétés concessionnaires n'ont évidemment pas à commenter cette proposition.

L'affirmation suivant laquelle « certains contrats de plan » (de concession, NDLR) permettraient une grande marge de manœuvre dans la fixation des tarifs est évidemment totalement fautive, contrairement à d'autres opérateurs, tels que la SNCF, où tel est le cas. Dans le cas des concessions autoroutières, des lois tarifaires précises sont fixées par l'Etat après négociation avec les concessionnaires, et leur application stricte est étroitement contrôlée.

Société	Échéance concession
ADELAC	2060
ALICORNE	2063
ALIS	2067
ATMB	2050
SANEF/SAPN	2029
ARCOUR	2070
ASF	2033
ESCOTA	2027
COFIROUTE	2031
ALBEA	2066
A'LIENOR	2066

Rompres les contrats de plan à moindre coût

L'approche la plus réaliste compte tenu du faisceau de contraintes pesant sur la puissance publique consiste à réduire le niveau de la rente pour, dans un second temps, permettre une renégociation des contrats de plan. Il pourrait d'ailleurs suffire de rendre crédible cette perspective d'une baisse de la rente pour permettre la renégociation.

La difficulté est de déterminer le levier optimal pour réduire la rentabilité des sociétés autoroutières en vue d'ouvrir la voie à une rupture des contrats actuels. Il apparaît qu'un prélèvement fiscal direct sur ces sociétés n'aurait pas d'effet garanti sur leur rentabilité, dans la mesure où les contrats de plan les autorisent à répercuter une telle hausse sur les péages, et que l'effet sur les péages justement serait contraire à l'objectif recherché.

En revanche la mise en place d'une fiscalité exceptionnelle sur les maisons mères de ces sociétés n'ouvrirait pas de droit à augmenter les péages et permettrait alors à l'Etat de récupérer à court terme une partie de la rente autoroutière, et à moyen terme de renégocier les contrats de plan. Notons que la puissance publique a régulièrement recours à des prélèvements exceptionnels, comme c'est le cas depuis 2012 avec la contribution exceptionnelle due par certains établissements de crédit.

Une telle approche ouvrirait la possibilité de renégocier les contrats de plan en réduisant la rente autoroutière et en rationalisant les structures de péage.

L'objectif principal des rédacteurs est « de réduire la rente » au travers d'un captage de la trésorerie des sociétés. On doit remarquer que cette trésorerie est ce qui permet aux sociétés de rembourser leurs dettes et de rémunérer le capital. Le rapport semble totalement faire l'impasse sur l'un comme sur l'autre, au profit d'une approche punitive incompréhensible pour des délégataires qui exercent le métier en respect du contrat.

On ne peut que rester pantois sur l'affirmation d'un tel objectif : « réduire la rentabilité » !

L'Etat est seul maître de l'impôt, qui est un droit régalien, et la représentation nationale décidera de la suite à donner à une telle proposition. On peut néanmoins remarquer que sur la forme comme sur le fond, elle est choquante et profondément inique, probablement tout simplement anti-constitutionnelle.

Il s'agirait de plus, dans l'esprit des promoteurs, d'une sorte de « taxation punitive » permettant d'obtenir que les actionnaires acceptent de renégocier leurs contrats. Transformer l'impôt en une arme pour forcer le cocontractant à renoncer à son contrat est une option bien dangereuse...

Conclusion et éléments de recommandation

L'existence d'une rente autoroutière est aujourd'hui un fait économique caractérisé. L'ampleur des surprofits autoroutiers est alarmante. Elle pèse en effet au cœur de notre économie, affectant directement notre compétitivité et l'activité économique. Les externalités sociales et environnementales de cette rente autoroutières sont également nombreuses, accentuant en particulier les disparités entre les ménages et les territoires.

Ainsi la question de la rente autoroutière fait partie intégrante de la réflexion sur le « choc de l'offre » en France. C'est en ciblant ce type de rente qu'il sera possible de rétablir des conditions favorables à la reprise de l'investissement privé. C'est en restituant aux entreprises et aux ménages des surprofits nocifs pour notre développement que l'offre et la demande pourront être ensemble stimulées.

Il reste que la renégociation des contrats de plan entre l'Etat et les sociétés autoroutières est en l'état pratiquement impossible. Un lissage des péages sur une longue période est envisageable mais il ne permettrait pas de réduire à court ou moyen terme la rente autoroutière. Ainsi l'ajustement des tarifs autoroutiers appelle un engagement fort de la puissance publique pour qu'elle use de l'ensemble de ses prérogatives et remette l'intérêt général au cœur de la régulation autoroutière.

Les contrats de plan étant de fait « verrouillés » au profit des sociétés autoroutières, c'est en dehors du contrat que la renégociation peut se faire. C'est par les groupes actionnaires des sociétés autoroutières qu'il semble possible de créer une incitation à renégocier les accords entre l'Etat et ces entreprises. Une taxe exceptionnelle sur l'EBE encouragerait probablement ces groupes à engager une véritable renégociation.

Ce « fait économique caractérisé » ne l'est, apparemment, que pour les détracteurs du système, qui refusent de le considérer dans son intégralité, en prenant en compte les investissements, l'endettement, le risque, et la réalité comptable. Pas plus les « externalités sociales et environnementales » n'ont-elles jamais été prouvées, les nombreux bilans LOTI dressés consécutivement à l'achèvement des chantiers prouvant exactement l'inverse.

L'intérêt général a toujours été au cœur de l'activité autoroutière ; il l'est plus encore au travers du « Paquet vert » de 2009 et au travers du Plan de relance actuellement en cours de négociation.

Les contrats (de concession) ne sont pas « verrouillés au profit des sociétés autoroutières », ils sont signés, comme la majorité des contrats, en tant que partenariats gagnant-gagnant entre l'Etat et ses délégataires, à la suite de processus de négociation encadrés. Quant à la faisabilité d'une taxe spécifique sur les maisons-mères, probablement inconstitutionnelle, elle aura probablement des impacts catastrophiques sur les prochains appels à candidatures à de futures concessions ou à de futurs PPP.

Cette renégociation doit constituer une opportunité non pas seulement pour baisser le niveau des péages, mais aussi pour rationaliser le financement autoroutier. Nous suggérons ici deux approches permettant de fixer des règles transparentes pour la tarification, une tarification au coût marginal modulé et une tarification forfaitaire « à la suisse ». Chacune a ses avantages, la dernière approche permettant surtout d'établir une cohérence d'ensemble dans le financement de la route, avec notamment une tarification de l'usage de la route dans les grandes villes, qui est la plus coûteuse pour la collectivité.

Quelle que soit l'approche retenue c'est surtout la qualité de la supervision autoroutière qui doit être améliorée. Les dérives comptables des sociétés autoroutières sont le fait d'une carence de gouvernance importante. A cet égard les décisions prises lors des privatisations, en particulier par le gouvernement de Villepin en 2004, attestent d'un manque de clairvoyance certain dans la conduite des affaires économiques. Il s'agit de remédier à des pratiques manifestement contraires à l'intérêt des citoyens et des entreprises usagers des autoroutes.

Dans cette perspective, il est essentiel que des barrières soient établies entre les sociétés autoroutières et le régulateur, idéalement à travers la mise en place d'une autorité administrative indépendante en charge de la régulation du secteur. Il paraît particulièrement important de réduire la porosité institutionnelle existant entre régulateur et régulé, notamment en interdisant la mobilité professionnelle entre l'un et l'autre.

De plus l'amélioration de la régulation autoroutière doit permettre un contrôle accru sur les coûts d'investissement des sociétés autoroutières. Compte tenu des liens existant entre celles-ci et certains groupes du BTP qui sont leurs actionnaires, les risques de subventions croisées et de surfacturation sont importants. La transparence et les conditions concurrentielles de la sous-traitance autoroutière devraient ainsi être renforcées.

À nouveau on s'élève contre l'emploi du terme « dérives comptables », particulièrement inapproprié et inutilement suggestif de comportement délictueux. Par ailleurs, le rapport oublie ici que le premier « intérêt des citoyens et des entreprises usagers des autoroutes » est de bénéficier d'infrastructures sûres à haut niveau de service, ce qui est le cas avec le système en place. Aucun autre système n'a montré en France, voire en Europe, une qualité équivalente.

On regrettera à nouveau les insinuations malveillantes et pernicieuses des auteurs sur de prétendues collusions, tant entre le régulateur et le régulé, qu'entre les sociétés concessionnaires et les entreprises de travaux publics. Il faut répéter que les conditions d'attribution des marchés sont plus surveillées dans les sociétés concessionnaires qu'elles ne le sont pour l'État et les innombrables donneurs d'ordre que sont les collectivités publiques.

A terme les perspectives de baisse des péages sont potentiellement significatives. Si la puissance publique parvient à se défaire à moindre coût des contrats asymétriques qui la lient aux sociétés autoroutières, une baisse de l'ordre de 50% des tarifs autoroutiers est ainsi envisageable. Mais dans cette affaire, comme pour l'essentiel des réformes structurelles à mener, seul le volontarisme public permettra de sortir de l'impasse. La recherche de compromis avec les sociétés autoroutières et leurs actionnaires n'aboutira vraisemblablement pas à des résultats probants si les pouvoirs publics n'ont pas préalablement rétabli le rapport de force nécessaire entre l'intérêt général et les intérêts privés.

La conclusion finale résume assez bien l'état d'esprit de l'ensemble du rapport : pour les rédacteurs, les contrats de concession devraient être régis par des rapports de force entre l'Etat et ses cocontractants. Ce n'est pas le fonctionnement usuel d'une délégation de service public, où le délégataire s'engage à investir pour le compte de la puissance publique, contre une rémunération lui permettant de rembourser les emprunts, et couvrant son risque.

Les sociétés concessionnaires souhaitent, à l'issue de ces commentaires, réaffirmer leur attachement au service qu'elles effectuent en délégation ; elles n'ont nul besoin d'un rapport de force, mais seulement d'un Etat fort et fiable. Elles investissent pour le service public, mais ne peuvent le faire que dans un climat de confiance mutuelle.