

N° 249

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 2019

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes** et à l'affectation des **dividendes** à l'Agence de financement des **infrastructures de transport de France**,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Éliane ASSASSI, M. Guillaume GONTARD, Mmes Cathy APOURCEAU-POLY, Esther BENBASSA, M. Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mmes Michelle GRÉAUME, Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Pierre LAURENT, Pierre OUZOULIAS, Mme Christine PRUNAUD et M. Pascal SAVOLDELLI,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise institutionnelle, politique et sociale actuelle, déclenchée par le mouvement des gilets jaunes, rouvre des débats, notamment sur la problématique de la maîtrise publique des infrastructures, qui semblaient jusqu'à présent refermés par le pouvoir en place.

La question du droit au transport et de son coût, de la place du service public, en lien avec la nécessaire transition écologique, relance l'intérêt de l'opinion, chez les élus et bon nombre d'observateurs, pour une renationalisation des autoroutes. Les sénatrices et sénateurs du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (groupe CRCE) avaient, pour leur part, formulé cette exigence dès 2014 par le biais d'une proposition de loi.

Aujourd'hui, cette question revient avec force dans le débat, comme en témoignent non seulement la plateforme revendicative mise en ligne au mois de novembre mais également la synthèse réalisée par l'Association des maires ruraux de France (AMRF) des cahiers de doléances de ses communes. Rappelons également que déjà en 2015, selon un sondage, 78 % des Français souhaitaient que le Gouvernement français s'engage en ce sens.

1. Historique

En France, le réseau autoroutier est largement concédé. En effet, si sa propriété reste du domaine de l'État au regard de son utilité publique, son exploitation est largement confiée à des sociétés concessionnaires dont le capital a progressivement été ouvert au privé, puis totalement privatisé.

Ainsi, le 18 juillet 2005, Thierry BRETON, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et Dominique PERBEN, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ont annoncé la cession de l'ensemble des participations publiques détenues par l'État et l'établissement public Autoroutes de France (ADF) dans les sociétés concessionnaires de service autoroutier : Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF/SAPN), Autoroutes du Sud de la France (ASF/ESCOTA), Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR/AREA).

Sur la méthode, la Cour des comptes a reproché le fait que l'État n'ait fait appel qu'à une seule banque de conseil pour les trois opérations d'ouverture du capital, jetant ainsi le discrédit sur la procédure. De cette erreur est notamment née, selon la Cour des comptes, une définition manifestement sous-évaluée d'au moins de 10 milliards d'euros de la valeur de ces infrastructures.

Sur le fond, ce désengagement de l'État a été particulièrement décrié, au regard de l'absence de cohérence de l'action gouvernementale.

En effet, cette décision est intervenue seulement quelques mois après la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), fin 2004, dont l'une des ressources principales devait justement être les dividendes des sociétés concessionnaires. Cette agence s'est donc trouvée privée de financements pérennes.

Certes, la perte de cette ressource a été partiellement compensée par l'affectation de nouvelles ressources, cependant la capacité d'action de l'AFITF a été largement entamée.

Pourtant, le rôle de cette agence est fondamental. Il s'agit d'apporter la part de l'État dans le financement « *des projets d'intérêt national ou international relatifs à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales ou portuaires ainsi qu'à la création ou au développement de liaisons maritimes régulières de transport de fret* », un outil au service du droit au transport et de la transition écologique en participant au rééquilibrage modal.

De plus, la vente des parts de l'État n'a que peu servi au financement de cette agence puisque l'essentiel du produit de la vente a été utilisé en vue du désendettement de l'État. En effet, seuls 4 milliards d'euros sur les 14,8 milliards de recette ont été affectés à l'AFITF.

Élément aggravant de cette décision, selon diverses projections, dont celle retenue par l'État, d'ici à 2032, les sociétés d'autoroutes auraient rapporté environ 37 milliards d'euros de dividendes à l'État.

Au bas mot, la privatisation des concessions d'autoroutes ampute donc l'AFITF de 1 à 2 milliards par an sans aucune compensation équivalente, et encore moins à la hauteur des besoins de financement. Privée de financements suffisants, il devient alors difficile pour l'AFITF de répondre à ses missions de financement d'infrastructures nouvelles, pénalisant ainsi nombre de projets territoriaux.

À ce titre, il faut noter la conclusion sans appel de la mission d'information constituée au Sénat intitulée « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie » datant du 6 février 2008. Les rapporteurs avaient déjà estimé *« qu'il aurait été vivement préférable de maintenir l'actionnariat de l'État dans ces entreprises extrêmement rentables, afin de continuer d'alimenter les programmes d'infrastructures de transport à partir des dividendes desdites sociétés. Vos rapporteurs souhaitent que tous les enseignements de la privatisation en 2005 soient tirés à l'avenir, notamment lorsque les concessions prendront fin et que l'État retrouvera toutes les marges de manœuvre pour organiser le service au mieux de ses intérêts financiers et patrimoniaux. »*

2. Une situation nouvelle

Si on est en accord avec ces préconisations, l'actualité et la hausse vertigineuse des tarifs pratiqués par les sociétés concessionnaires d'autoroutes doivent nous conduire à repenser les choses dans des échéances plus resserrées, sans attendre la fin des concessions, dont l'échéance semble par ailleurs toujours plus lointaine.

D'autant que s'exprime dans le pays, avec le mouvement des gilets jaunes, une aspiration très forte à une meilleure répartition des richesses ainsi qu'à une baisse globale du niveau des taxes pesant sur nos concitoyens.

Le fait que ces mouvements organisent des initiatives « péages gratuits » n'est pas non plus anodin, les autoroutes étant devenues l'un des symboles d'un racket organisé par le marché sur des usagers captifs avec la complicité/passivité du Gouvernement.

Il faut dire que si l'on parle parfois de matraquage fiscal en parlant de l'impôt, la rente des sociétés concessionnaires a cela de scandaleux qu'elle ne sert pas le bien commun mais illustre parfaitement la captation d'un bien public au profit d'intérêts privés : une véritable spoliation puisque ces infrastructures ont été financées par l'impôt de tous.

3. Un scandale d'État

Aujourd'hui, les sociétés d'autoroutes françaises se portent plutôt bien avec un chiffre d'affaires annuel dépassant les 8 milliards d'euros. Un chiffre en augmentation de 42,3 % entre 2009 et 2016 d'après le commissariat général au développement durable (CGDD) en mars 2016.

Ces sociétés font dans le même temps des bénéfiques records : 4,7 milliards d'euros de dividendes pour l'année 2016, selon l'Autorité de

régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER). Grâce à ces bénéfices, les sept sociétés ont déjà remboursé ce qu'elles avaient mis sur la table pour acheter les parts de l'État : 14,8 milliards d'euros.

En 2017, selon les chiffres de l'ARAFER, l'ensemble des sociétés autoroutières a dégagé un Ebitda (excédent brut d'exploitation : EBE) de 7,3 milliards d'euros pour 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit une marge brute de 73 %.

Dans le même temps, les tarifs ont augmenté de 20 % en dix ans.

Nous pouvons donc très légitimement conclure que ce sont les recettes des péages qui ont financé les extraordinaires bénéfices des actionnaires, une situation particulièrement inacceptable, surtout dans un contexte social particulièrement dégradé.

Cette situation a été dénoncée très tôt à la fois par la Cour des comptes et par l'Autorité de la concurrence.

La Cour des comptes dans son rapport publié en 2013 sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes a ainsi déploré que la hausse des péages soit supérieure à l'inflation.

L'Autorité de la concurrence, dans un avis du 17 septembre 2014 est même allée beaucoup plus loin. En effet, elle a qualifié la rentabilité exceptionnelle des autoroutes largement déconnectée des coûts, et relevé des tarifs de péages supérieurs à l'inflation, une situation assimilable à une « *rente* ». À l'époque, le constat de l'Autorité de la concurrence est sans appel : le rapport de force est très largement déséquilibré entre les sociétés d'autoroutes et l'État. Elle met en évidence la « rentabilité exceptionnelle » de ces sociétés estimée, pour l'année 2013, entre 20 et 24 milliards d'euros. Une rentabilité qui n'est pas justifiée par les risques ou les coûts supportés par ces sociétés. En effet, parallèlement à cette profitabilité incroyable, depuis la privatisation, l'effectif total du secteur a fondu de 30 %, pour se situer légèrement au-dessus des 14 000 salariés. Moins de personnel, donc moins de coûts.

L'Autorité de la concurrence a également démontré que la majeure partie des travaux que ces sociétés effectuent sont réalisés par leurs propres filiales. Un système bien étudié et particulièrement favorable aux sociétés concessionnaires.

4. Des plans de relance autoroutiers qui ont condamné l'État à l'impuissance

Un gel des tarifs a bien été décidé en 2015, mais la hausse sera simplement reportée sur les années 2019 à 2023. Ces rattrapages devraient ainsi conduire à des hausses de 9 à 11 % selon les estimations de l'ARAFER. Au final, les usagers devraient payer 500 millions d'euros de péages supplémentaires sur la durée restante des concessions pour compenser le coût du décalage dans le temps de cette hausse des tarifs.

Chaque plan autoroutier adopté par l'exécutif gouvernemental a, contre toute attente, définit un allongement de la durée des concessions.

Le protocole d'accord, signé le 9 avril 2015 par les ministres Ségolène Royal, ministre de l'écologie, et Emmanuel Macron, ministre de l'économie, prévoit ainsi que les 3,2 milliards d'investissements financés par les sociétés d'autoroutes seront compensés par une prolongation de la durée des concessions de 2 ans et demi en moyenne, certaines concessions étant même prolongées de 5 années. Ce plan avait été validé par la Commission européenne le 19 octobre 2014.

En 2017, des avenants sont signés. Ils prévoient 800 millions d'euros d'investissements sur le réseau moyennant une hausse de 0,4 % des péages entre 2018 et 2020 et une participation des collectivités territoriales.

Sur ces avenants, les conclusions de l'ARAFER étaient particulièrement éloquentes. En effet, cette autorité chargée de la régulation du secteur indiquait « *qu'il n'apparaît pas justifié de faire supporter par l'usager de l'autoroute le financement de 23 opérations* ». Elle indiquait par ailleurs que « *les augmentations de tarifs de péages prévues excèdent le juste niveau qu'il serait légitime de faire supporter aux usagers* ».

Pourtant, et malgré toutes ces alertes, les tarifs doivent encore augmenter au premier février prochain, de 1,9 % en moyenne.

Ces pratiques tarifaires sont largement contestables et, ce, y compris dans la définition de leurs modalités.

Ainsi, tout le réseau n'est pas soumis aux mêmes augmentations tarifaires. En effet, les sociétés ont adopté un principe simple consistant à augmenter les tarifs sur les axes les plus saturés afin de s'assurer un maximum de rentabilité en dehors de toute autre considération et sans commune mesure avec les charges d'entretien des axes concernés.

Les concessionnaires n'ont également aucune volonté d'instaurer une tarification sociale pour les plus fragiles ou bien de mieux prendre en compte les trajets domicile/travail. Certes, la ministre chargée des transports, Élisabeth Borne, a demandé aux concessionnaires de réfléchir à des gestes commerciaux, mais nous pensons qu'il ne convient pas de s'en remettre, une nouvelle fois, à la bonne volonté des concessionnaires.

La politique tarifaire n'est donc pas guidée aujourd'hui par des principes de service public mais bien par des stratégies commerciales fondées sur la volonté d'un profit maximal. Les contrats signés avec les concessionnaires ainsi que les plans de relance garantissent d'ailleurs ce droit au profit illimité.

5. La nécessité d'une maîtrise publique des infrastructures de transport

Nous considérons bien au contraire que la puissance publique doit pouvoir, sur les infrastructures de transport national, disposer d'une maîtrise pleine et entière puisque ces infrastructures sont des outils d'aménagement et d'égalité des territoires faisant d'elles des monopoles de fait.

Malheureusement, l'ensemble des infrastructures est progressivement livré à la concurrence : les autoroutes en 2005 et Aéroport de Paris par la loi PACTE, en cours de discussion. Les promoteurs de ces privatisations sont souvent ceux-là même qui ont dénoncé les monopoles publics... mais toutes ces politiques libérales n'ont d'autres desseins que de recréer des monopoles privés autour des géants du BTP à l'encontre des intérêts des usagers puisque, partout où ce processus a été mis en œuvre, les tarifs ont augmenté.

L'intérêt général est bafoué et les usagers sont considérés comme de simples réservoirs à dividendes des actionnaires des sociétés concessionnaires, puisqu'ils se trouvent dans une situation particulièrement captive.

Nous sommes face à une situation extraordinaire où des inquiétudes se font même jour sur l'incapacité de l'État à défendre ses intérêts et l'intérêt général face au privé. Depuis plus d'une décennie, les pouvoirs publics ont systématiquement fait les mauvais choix, s'enferrant toujours un peu plus dans les mains des intérêts commerciaux privés comme en témoigne les différents accords, et notamment le plan de relance de 2015 particulièrement défavorable aux intérêts publics.

En effet, les contrats liant les concessions autoroutières à l'État sont aujourd'hui tellement bien ficelés que l'État reste pieds et mains liés, perdant et incapable d'imposer tout encadrement ou toute révision de ces contrats.

L'État a organisé volontairement son impuissance et sa propre défaillance. Toute disposition qui pourrait changer les termes des contrats doit donner lieu à compensation, selon les termes de l'accord, afin « *d'assurer, dans le respect du service public, les conditions économiques et financières* » des contrats.

6. Notre proposition : la renationalisation

Dans ce contexte, une seule solution existe. L'État a la possibilité, pour un motif d'intérêt général, de racheter les contrats de concession.

Il s'agit bien sûr d'une opération coûteuse puisqu'elle est estimée entre 28 et 50 milliards d'euros. Mais c'est une somme que l'État versera sur le long terme. Il n'aura pas vraiment de problème pour trouver cet argent surtout au regard des taux d'intérêt actuels. Et ce n'est pas de l'argent public, car cet argent emprunté ne sera pas remboursé par l'impôt mais par le péage.

Dès 2014, une mission d'information parlementaire proposait d'ailleurs cette solution, sans succès.

Au moment où il existe une fronde légitime dans notre pays sur les taxes et la vie chère, cette option semble aujourd'hui plus que pertinente. À noter d'ailleurs, preuve de sa faisabilité, que l'Espagne s'est engagée dans cette voie en annonçant la renationalisation de 500 kilomètres de tronçons qui vont ainsi repasser sous maîtrise publique.

Cette proposition rejoint par ailleurs trois des 42 directives exposées dans la plateforme du 29 novembre 2018 par le mouvement des gilets jaunes.

Ainsi, cette plateforme appelle premièrement à poser « *l'interdiction de vendre les biens appartenant à la France* ». Par la renationalisation des autoroutes, nous revenons sur cette erreur originelle du Gouvernement Dominique de Villepin : une erreur qui a été guidée par la seule exigence du désendettement de la France, sans autre considération économique ou industrielle. Une erreur de ce point de vue puisqu'il aurait été financièrement bien plus rentable de conserver cette maîtrise publique. Sur le fond, il s'agit bien de rendre à l'État les moyens d'agir dans l'intérêt de

tous, ce qui constitue l'une des voies pour rétablir la souveraineté populaire.

Elle demande deuxièmement que « *l'intégralité de l'argent gagné par les péages des autoroutes serve à l'entretien des routes et autoroutes de France aussi qu'à la sécurité routière* ». Par la renationalisation des autoroutes, nous permettons d'en finir avec ce détournement d'argent public au profit des actionnaires en affectant l'ensemble des dividendes à l'AFITF.

Elle exprime enfin le souhait de « *favoriser les transports de marchandises par voie ferrée* », c'est-à-dire d'encourager le report modal, ce qui est l'une des missions de l'AFITF. Les dividendes issus des péages doivent en effet servir le principe posé par le Grenelle de l'environnement de réorientation de la route vers le rail. La lutte contre le changement climatique constitue bien « *l'affaire du siècle* », selon la pétition signée par plus de deux millions de personnes.

Pour l'ensemble de ces raisons et dans la continuité de la proposition de loi que nous avons déposée dès 2014, qui n'avait pas été adoptée par le Sénat à l'époque, nous souhaitons garantir la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes tout en affirmant le principe que les dividendes doivent être affectés à l'AFITF.

C'est cette solution que tend à mettre en œuvre la présente proposition de loi.

L'**article 1^{er}** prévoit ainsi la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

L'**article 2** prévoit que l'article 1^{er} entre en vigueur à l'expiration d'un délai d'une année à compter de la promulgation de la loi.

Enfin, l'**article 3** correspond au gage financier.

Proposition de loi relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Article 1^{er}

- ① Les sociétés suivantes sont nationalisées :
- ② – A'LIÉNOR ;
 - ③ – ADELAC ;
 - ④ – ALBEA ;
 - ⑤ – Arcour ;
 - ⑥ – Atlandes ;
 - ⑦ – Autoroute de liaison Calvados-Orne (ALICORNE) ;
 - ⑧ – Autoroute de liaison Seine-Sarthe (Alis) ;
 - ⑨ – Autoroutes du sud de la France (ASF) ;
 - ⑩ – Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) ;
 - ⑪ – Compagnie Eiffage du viaduc de Millau (CEVM) ;
 - ⑫ – Compagnie industrielle et financière des autoroutes (Cofiroute) ;
 - ⑬ – Sanef ;
 - ⑭ – Société des autoroutes Estérel Côte d'Azur Provence Alpes (Escota) ;
 - ⑮ – Société marseillaise du tunnel Prado-Carénage (SMTPC).

Article 2

L'article 1^{er} entre en vigueur à l'expiration d'un délai d'une année à compter de la promulgation de la présente loi.

Article 3

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés.