

LA FRANCE : MODELE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES AUTOROUTIERES ? ÉVOLUTION DE CETTE POLITIQUE ORIGINALE ET BILAN A CE JOUR (1955-2010)

Arnaud BERTHONNET¹

Docteur en histoire économique et social de l'université Paris-Sorbonne (Paris IV) –
France - Chercheur associé au Centre Roland Mousnier de l'université de Paris-Sorbonne
(Paris IV)

a.berthonnet@wanadoo.fr

RÉSUMÉ

Alors que les Grenelle environnement I et II (2007-2010) ont relancé en France le débat sur le péage urbain, le principe des routes et des ponts à péage est depuis l'Antiquité au cœur des systèmes financiers des États. Il constitue une source fiscale importante et contribue au financement des infrastructures de transport. La loi du 18 avril 1955 pose les grands principes de la concession des autoroutes à péage et marque le véritable démarrage de la construction des autoroutes en France. Elle crée également des sociétés d'économie mixte de concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), sous le contrôle de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Par le décret du 12 mai 1970, l'État concède la construction et l'exploitation des autoroutes à des sociétés entièrement privées. Ainsi, la France montre la voie en adoptant un certain modèle de financement public/privé qui va séduire de nombreux pays européens. Le réseau autoroutier hexagonal se développe rapidement en trente ans (1970-2000). De 2002 à 2006, l'État se désengage du capital des sociétés concessionnaires. La crise économique structurelle qui secoue l'Europe notamment a relancé la réflexion sur ce modèle de concession à la française. Le péage constitue, notamment en ville, le premier instrument de régulation de la circulation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

« La modernisation de la France tient en définitive davantage au cours des Trente Glorieuses, aux facilités accrues de déplacement, qu'à l'industrialisation ».
Paul Claval (1932-), géographe.

Alors que le Grenelle environnement en France (2007-2010) a relancé le débat sur le péage urbain, le principe des routes et des ponts à péage est depuis très longtemps au cœur des systèmes financiers des États. Il constitue une source fiscale importante et contribue au financement des infrastructures de transport. De ce fait, les arguments sur l'équité ou l'iniquité sociale et économique de ces péages sont récurrents dans le débat public français depuis soixante ans.

La politique autoroutière française et les premiers modèles de financement de ces infrastructures ont été mise en place dans la deuxième moitié des années 1950². **C'est d'abord la loi du 18 avril 1955** qui pose les grands principes de la concession des autoroutes à péage. Elle marque le démarrage de la construction des autoroutes en France en créant les premières Sociétés d'économie mixte de concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). **Puis un décret du 12 mai 1970** concède la construction et l'exploitation des autoroutes à des sociétés entièrement privées. Longtemps la France a été pionnière en matière de partenariats public/privé, notamment elle a élaboré un droit des concessions qui a fait école et s'est développé à l'étranger, constituant un modèle³.

C'est dans ce principe ancien de partenariat que l'État et les sociétés ont puisé leur savoir-faire en la matière.

Ce papier propose une analyse historico-économique du modèle français de concessions et de péages autoroutiers. **Dans un premier temps (des origines à 1969)**, l'historien puisera dans le passé cette référence à la française pour comprendre les raisons du retour en grâce des péages dans les années 1950 et la création des premières sociétés à économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). Du principe choisi des péages de financement découle le premier essor des autoroutes françaises. **Dans un second temps (1970-1983)**, le système de financement public doit passer à la vitesse supérieure. C'est la création des sociétés d'autoroutes à capitaux privés. Cependant, ce secteur privé confronté à la crise doit être restructuré au début des années 1980.

Les années 1984-1999, troisième temps, consacrent le mécanisme de la péréquation. Le système de financement évolue dans un cadre de rapprochement progressive des SEMCA sous le contrôle de l'État. **Dernier temps de l'étude, la période 2000 à nos jours** consacre l'abrogation de l'adossement, jugé non concurrentiel par les instances européennes. Cette réforme inaugure un nouveau chapitre qui est marqué par la privatisation presque complète du secteur des concessions autoroutières et la montée en puissance des préoccupations environnementales. Depuis 2006, le modèle français est en phase de maturation.

1. Des origines des péages à leur retour en grâce dans les années 1950

De l'Antiquité à l'Époque moderne, le principe des péages routiers – et des ponts – a été au cœur des systèmes financiers des États. Après un siècle d'éclipse en France, ce principe est revenu au premier plan en 1955 comme système de financement du réseau autoroutier. Pour comprendre le modèle français, il faut puiser aux racines de son histoire et étudier les grands acteurs et le rôle majeur joué par le pouvoir central.

1.1. De l'Antiquité à l'Époque moderne, petit historique : de la recette fiscale à la recherche d'un modèle de financement des infrastructures de communication⁴

Dès la plus haute antiquité, les états et les empires ont toujours cherché à prélever des taxes sur les marchandises, les hommes et les moyens de transports franchissant les frontières ou pénétrant un territoire. Alors que l'Empire romain développe le premier grand réseau routier qui s'étend à partir de Rome vers les territoires conquis, **un impôt spécifique est levé pour l'entretien des routes et chemins : les Grecs l'appellent *teloneion*⁵ et les Romains le baptise *portaria*⁶**. Avec le déclin et la chute de l'Empire romain, le pouvoir centralisé s'effrite et le principe des portoria s'altère avec la perception de ces impôts aux limites intérieures de l'Empire. Ces taxes se transforment en de véritables droits de circulation. **À l'époque médiévale, les initiatives privées, religieuses ou municipales se substituent aux actions publiques.**

Puis la mention de péage réapparaît dans deux capitulaires⁷ : Vernon (755) et Théodon (821). Avec l'éclatement de l'Empire carolingien, les péages (tonlieux) tombent hors du domaine royal, aux mains de seigneuries féodales. **À partir du XV^e siècle, le pouvoir royal engage une bataille contre les péages exigés sans titre.** Une ordonnance de mai 1413 impose pour la première fois aux seigneurs et aux villes la suppression de péages. Il s'agit d'un renversement de tendance. **Désormais, les souverains vont abolir un certain de nombre de péages.** Le 29 mars 1515, François I^{er} révoque par un édit les

péages sans permission depuis cent ans sur la Loire, et ordonne la vérification des titres desdits péages. **L'État cherche à tous prix à se réapproprier l'ensemble des péages.**

En 1661, Colbert lance une grande enquête dans tout le royaume qui répertorie plusieurs milliers de péages. Une réforme profonde des péages est entreprise, avec obligation pour chaque propriétaire d'en présenter les titres. **À partir du XVII^e siècle, cette logique s'inscrit dans un nouveau cadre : la recherche d'un financement des infrastructures.** Alors que la Révolution a supprimé tous les péages⁸, la loi du 14 floréal an X (4 mai 1802) réintroduit le système du péage pour la construction de ponts en concession, notamment à Paris. Il connaît un tel succès jusqu'en 1880 qu'un cahier des charges-type est établi en 1857.

À l'étranger, l'Angleterre, dès le XVII^e siècle, et les États-Unis, au siècle suivant, développent leurs réseaux de routes privées à péage : les fameux "Turnpikes". Après 1850, les Turnpikes anglais déclinent ne pouvant pas concurrencer le transport ferroviaire. Aux États-Unis, ce système se maintient jusqu'au XX^e siècle. En France, la loi de 1880, qui interdit de fait toute rémunération, empêche toute implication privée dans la construction d'ouvrage ; elle prive la III^e République d'une source importante de financement, notamment pour les grands projets de communication et de transport. Il faut attendre les années 1950 pour voir l'État relancer le principe de financement des infrastructures dans le cadre des concessions autoroutières à péage.

1.2. Genèse du principe des péages de financement avec l'essor des autoroutes et la création des SEMCA (1955-1969)⁹

Au début des années 1950, l'idée de concevoir un statut spécifique des autoroutes et d'instaurer éventuellement un péage est longuement débattue au Parlement¹⁰. En 1951, l'État crée le Fonds spécial d'investissement routier (FSIR) auquel on affecte une partie des taxes sur les carburants. **Mais c'est la loi du 18 avril 1955 qui pose les grands principes de la concession d'autoroutes à péage.** En définissant le statut des autoroutes, notamment celui des autoroutes à péage, elle marque le véritable démarrage de la construction des autoroutes françaises. **Elle permet également la création des premières dites Sociétés d'économie mixte de concessionnaires d'autoroutes ou SEMCA, sous l'impulsion et le contrôle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)¹¹.** Après avoir participé notamment à l'équipement ferroviaire de la France, la CDC va contribuer à l'équipement autoroutier en jouant pleinement son rôle d'actionnaire¹². L'établissement public se dotera d'un réseau de filiales techniques, notamment la Caisse nationale des autoroutes (CNA) en 1963, Scetauroute en 1970 et Autoroutes de France (ADF) en 1983. En 1955, la France, très en retard sur ces voisines européennes, ne compte que 80 kilomètres d'autoroutes.

Cinq SEMCA sont créées entre 1956 et 1963¹³. À l'exception de la première, ces sociétés ne sont pourvues que d'un capital symbolique, ce qui aura des répercussions importantes sur leur développement. Chacune a pour mission de construire et d'exploiter une liaison autoroutière d'un point de vue géographique. Au début des années 1960, seules les autoroutes de dégagement – celles situées à la périphérie des villes – sont en phase de construction. Le cadre législatif et financier du réseau autoroutier qui est bien en place va permettre au réseau de se développer. Un programme ambitieux de 884 kilomètres est lancé avec une priorité géographique : l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille. **C'est dans ce contexte que la nécessité de fonder un établissement émetteur unique au service des autoroutes mais distinctes des SEMCA se fait sentir.**

C'est ainsi que **la Caisse nationale des autoroutes (CNA) est créé le 20 juin 1963**, par le ministre des Finances et Affaires économiques Valéry Giscard d'Estaing et le ministre des Travaux publics Marc Jacquet. **Les SEMCA peuvent dorénavant bénéficier d'emprunts lancés par l'établissement public à caractère administratif, filiale de la CDC.** La CNA devient vite un des acteurs majeurs du secteur autoroutier¹⁴. Sa mission est de procurer aux sociétés concessionnaires d'autoroutes les ressources destinées au financement de la construction ou de l'aménagement des autoroutes donnant lieu à la perception des péages. Pour ce faire, elle émet des emprunts, garantis par l'État, sur les marchés français et internationaux et contracte des emprunts auprès d'établissements financiers. Sa politique en matière de prêts versées aux SEMCA connaîtra une pointe dans les années 1987 à 1997.

Les SEMCA, en collaboration étroite avec les sociétés privées de construction de routes¹⁵ et les services techniques de l'État, profitent des emprunts émis chaque année par la CNA pour construire le réseau autoroutier. **Le 28 juin 1968, le millièmè kilomètre d'autoroutes, entre Montélimar et Donzère, est inauguré.** L'axe autoroutier Nord-Sud (Lille-Paris-Lyon-Marseille) est lui inauguré le 29 octobre 1970 par le Président de la République Georges Pompidou. Alors que le parc français de véhicules a doublé en dix ans pour atteindre 13,7 millions en 1970, un nouvel élan autoroutier est indispensable pour répondre à l'accroissement de la circulation et au besoin d'infrastructures de transport, rapides et modernes.

2. 1970-1983 : D'une première libéralisation du système à la restructuration du secteur – Vers un modèle français ?

À la fin des années 1960, le ministre de l'Équipement Albin Chalandon (1920-) constate l'insuffisance française en matière d'autoroutes. Il se donne comme objectif de rattraper ce retard en dix ans et décide de tripler, de 100 à 300 kilomètres par an, le rythme de construction. **Pour cela, il autorise en 1970 la création de sociétés concessionnaires d'autoroutes à capitaux privés¹⁶.**

2.1. Ouverture des réseaux autoroutiers à la concurrence privée

La loi du 24 décembre 1969, qui modifie le régime des SEMCA, confère à celles-ci une autonomie administrative et de gestion plus large. Il s'agit d'instaurer une concurrence privée face aux SEM, d'augmenter l'autonomie et la responsabilité des dites SEM en réduisant le rôle des services de l'État en matière de conception et de réalisation des autoroutes et, enfin, d'innover par un allègement raisonnable des normes de construction et par le recours à une base industrielle élargie pour gagner de 20 à 25 % sur les coûts d'investissement et de réduire les délais de réalisation.

L'année 1970 est charnière : l'Etat concède la construction et l'exploitation des autoroutes à des sociétés entièrement privées par le décret 70-398 du 12 mai. Les SEMCA n'ont pas failli mais il s'agit de passer à la vitesse supérieure ! C'est la naissance de la Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (Cofiroute) et de la Société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA). Puis sont créées la Société des Autoroutes Paris-Est-Lorraine (APEL) en 1973 et la Société des Autoroutes de la Côte-Basque (ACOBA) en 1974. Elles ont pour actionnaires des entreprises de travaux publics et des banques. **Cette réforme ouvre la voie à une deuxième génération d'autoroutes.**

Quatre ans séparent la signature du traité de concession des autoroutes Paris-Tours et Paris-Le Mans, par Cofiroute, et la mise en service des 250 premiers kilomètres de ces

liaisons. Quant aux 550 kilomètres de l'A.4, Paris-Strasbourg, ils sont construits par APEL en cinq ans. Enfin, la section Poitiers-Bordeaux est réalisée par ASF, également à un rythme record. En 1976, plus de 500 kilomètres d'autoroutes sont ouvertes à la circulation : c'est une année record ! Dans ce cadre nouveau, les grands groupes de BTP et les sociétés routières jouent un rôle déterminant comme constructeur mais aussi en tant qu'actionnaires des nouvelles sociétés privées. **Il faut noter également l'apport majeur de ces entreprises de travaux publics en matière technologique et d'innovations dans les domaines des ouvrages d'art et des chaussées.** Cette accélération permet le presque doublement du réseau concédé entre 1975 et 1983, qui passe de 2.200 à plus de 4.000 kilomètres.

Toujours en 1970, **les cinq SEMCA décident de créer en commun leur propre bureau d'études** en créant avec la CDC et la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)¹⁷, **une filiale commune, SCETAROUTE, qui devient le "maître d'œuvre".** Pendant cette période, le recours à l'emprunt est le mode de financement principal du système autoroutier. Cependant les crises pétrolières de 1973 et 1979 et les conditions économiques et financières qui se dégradent au début des années 1980 sont de moins en moins favorables pour le système autoroutier français qui supporte déjà un endettement très important. **C'est dans ce cadre élargi que se développe le système subtil de l'adossement : c'est-à-dire le financement des nouveaux tronçons avec les produits des péages perçus sur les sections déjà en service.**

2.2. Le système confronté à la crise doit être restructuré. Mise en place du mécanisme de la péréquation

Au début des années 1980, le système autoroutier est confronté à un contexte économique défavorable et il doit être restructuré en profondeur en raison d'un endettement assez considérable. Erreurs de gestion mais aussi erreurs de prévision, **trois sociétés privées sur les quatre existantes se retrouvent dans une situation financière très déficitaire et fortement endettée** : il s'agit des sociétés APEL, ACOBA et AREA¹⁸. Les pouvoirs publics, par l'intermédiaire de la CDC, profitent de leurs demandes d'aide financière pour mettre en place un dispositif permettant à l'État de reprendre, aux moindres frais, leur contrôle. **Seule une société privée, Cofiroute, qui avait lancé ses grands travaux avant 1974, passe le cap difficile et poursuit son essor.** Les trois sociétés privées déficitaires s'entendent proposer, soit leur transformation en SEM, soit leur intégration dans l'une des six SEMCA existantes. APEL est la première à accepter de passer sous les fourches caudines de l'État : la majorité de son capital est repris par la CDC, puis elle est intégrée à la SANEF.

Dans le même temps, l'État admet la nécessité d'harmoniser la situation financière des différents concessionnaires avec comme conséquence, pour l'usager, un alignement progressif des péages. **C'est ainsi que la société Autoroutes de France (ADF) voit le jour en 1983¹⁹.** Cette création marque la volonté du gouvernement d'assurer une certaine maîtrise publique sur le fonctionnement général du système autoroutier qui s'est développé jusque-là d'une manière souvent assez archaïque.

La gestion administrative et financière d'ADF est confiée à la CDC. Cet établissement public a pour mission « d'assurer la péréquation des ressources des SEMCA et de contribuer ainsi à l'équilibre de leur trésorerie ». Ainsi, les créances de toute nature que l'État détient au 1^{er} septembre 1983 sur les SEM d'autoroutes et qui s'élèvent alors à plus de 7 milliards de francs sont transférées à ADF. **Le mécanisme de péréquation mis en place implique que les SEMCA dont les résultats d'exploitation sont excédentaires**

remboursent par anticipation à ADF les avances qui leur ont été consenties. ADF accordant en contrepartie aux sociétés déficitaires de nouvelles avances financées soit à l'aide de ces remboursements, soit sur fonds budgétaires, ou encore sur fonds d'emprunts. **Malgré un demi-échec, la France a montré la voie : un système mixte public/privée.** En effet, à côté des SEM s'est développé celui des concessions à péages privées qui vont séduire progressivement de nombreux pays européens, notamment du Sud.

3. 1984-1999 : de la péréquation à la fin de l'adossement - Évolution du système et rapprochements progressives des SEMCA sous le contrôle de l'État

Ayant choisi le modèle des concessions à péage, le réseau autoroutier français poursuit son développement à grande échelle. Cependant, l'évolution du contexte juridique communautaire et la nécessité de maîtriser l'endettement des SEMCA va imposer une réforme du système autoroutier.

3.1 - De la péréquation des ressources aux premières fusions des SEMCA

L'action d'ADF qui vient relayer celle de la CNA dans le financement de l'exploitation du système autoroutier, prend sa vitesse de croisière en 1984²⁰. Ce mécanisme de péréquation des ressources entre les SEMCA et le rôle joué par l'État qui décide de renforcer les dites sociétés en leur apportant une dotation en fonds propres, permettent une amélioration de leur situation financière. En moins de dix ans, quelques sociétés remboursent la totalité des avances qui leur ont été consenties par l'État. La réussite de ce programme n'a pu avoir lieu qu'en raison du rétablissement des capacités financières des sociétés concessionnaires mais il est dû aussi, pour une large part, à la forte croissance du trafic autoroutier à partir de 1985 – + 10 % en 1987 – et une hausse des péages. **Pendant ce temps, le paysage du secteur se reconfigure avec les premières fusions :** SANEF et APEL en 1985, sous le sigle SANEF, et ASF et ACOBA en 1991, sous la bannière d'ASF.

En 1987, l'État affirme sa volonté de poursuivre et de développer le réseau autoroutier français avec le Schéma directeur routier national (SDRN) de 1987/1988²¹ qui prévoient la construction de 2.800 kilomètres d'autoroutes concédées nouvelles en dix ans, puis le nouveau schéma directeur du 1^{er} avril 1992 en ajoute 1.100 supplémentaires. **Cette grande ambition d'aménagement du territoire s'accompagne de deux nouvelles préoccupations majeures : la préservation de l'environnement et la valorisation des paysages ainsi que le service à l'utilisateur/client.** On parle pour la première fois « d'autoroute intelligente » où se développent la gestion du trafic, l'information aux usagers et le télépéage dans un cadre de sécurité renforcée.

En juin 1988, ADF, dont la mission première est d'assurer la péréquation des ressources, entre dans le capital de six SEMCA (AREA, ASF, ESCOTA, SANEF, SAPN et SAPRR) à hauteur de 34 % soit par achat d'actions détenues par la CDC (AREA et ESCOTA), soit par souscription aux augmentations de capital (ASF, SANEF et SAPRR) tandis que la CDC en détient 17 %. Désormais ADF est présent aux conseils d'administration des SEMCA, aux côtés de la CDC, des collectivités territoriales et des Chambres consulaires qui y siégeaient déjà²². Dans cette politique publique de restructuration, que Cofiroute tire son épingle du jeu et développe son réseau. Aussi, la progression des recettes de péage a permis à ces sociétés de dégager des résultats positifs. Néanmoins, des disparités en matière financière demeurent entre ces sociétés et une réforme du système autoroutier s'avèrent nécessaires compte tenu de la volonté de l'État d'accélérer la réalisation du programme autoroutier à partir de 1994.

3.2 – De la réforme de 1994 à la prise de conscience de 1999 : des fusions à la remise en cause du système de l'adossement

L'accélération du schéma autoroutier de 1994 se traduit par des tensions financières dans certaines sociétés pour lesquelles un adossement supplémentaire entraînerait des difficultés financières presque insurmontables. Dans le même temps, les directives européennes obligent la France à revoir le mode d'attribution des nouvelles concessions à un moment où la transparence des choix d'investissements publics se fait plus exigeante. Le système est réformé en deux temps : 1994 et 1999/2000.

La réforme de 1994 vise d'abord à adapter les structures des SEMCA en les recapitalisant et à redéfinir les relations entre l'État et le secteur autoroutier. Cette réforme est réalisée en trois temps²³.

1/ Les six SEMCA qui disposaient d'un capital social limité de 28 millions de francs font l'objet d'une recapitalisation ; leur capital passant à 1,03 milliard de francs. L'État détient désormais 45 % du capital social, ADF 45 %, la CDC 8,5 %, le solde étant détenu par des intérêts locaux.

2/ L'ensemble du secteur est restructuré par la création de trois groupes régionaux : c'est ainsi qu'ESCOTA devient filiale d'ASF à 83 %, puis 95 % en 1995, la SAPN de la SANEF à 98 % et AREA d'APRR à 97 %. Cette restructuration permet de maintenir un équilibre entre les trois pôles en termes d'effectifs, de réseau, de chiffre d'affaires et de respecter une cohérence géographique propre à faciliter la gestion coordonnée des trafics sur les réseaux.

3/ Des relations contractuelles à long terme sont instaurées entre l'État et les acteurs autoroutiers : des contrats de plan – le premier (1995-1999) –, passés entre l'État et chacun des groupes pour une durée de cinq ans, formalisent les engagements en matière de travaux, d'investissement, de politique tarifaire, d'objectifs financiers, de qualité architecturale des ouvrages, d'insertion dans l'environnement et le paysage, de maintien de la faune et de la flore, de la lutte contre le bruit, etc. Les sociétés bénéficient aussi d'une souplesse de gestion en matière tarifaire qui doit leur offrir la visibilité nécessaire à une gestion autonome.

En quarante ans, le réseau autoroutier français en service est passé de 79 km en 1959 à 8.654 km au 31 décembre 1999. Le rythme annuel de construction est passé de 185 km, entre 1980 et 1993, à 330 km, de 1994 à 1997. En développant un système propre à elle où la puissance publique a joué pleinement son rôle, la France s'est dotée d'un réseau de grande qualité de service en termes de fiabilité, de confort de conduite et de sécurité, reconnue, au travers des enquêtes d'opinion, par ses utilisateurs²⁴. Il est aussi le pays de l'Union Européenne qui recourt le plus à la concession mais dans un cadre européen où la mise en péage gagne du terrain. Cependant, la réforme de 1994 semble déjà loin et le système économique choisi est fortement remis en cause à la fin des années 1990.

Un rapport de la Cour des comptes, rendu public le 24 juin 1999, sur « La politique autoroutière française » remet en question les principes cumulés de la concession à des SEMCA et de l'adossement²⁵. Pour respecter pleinement les principes de transparence et de concurrence issus du droit européen, les conditions ne sont pas remplies pour favoriser la mise en concurrence entre sociétés publiques et privées. La pratique de l'adossement et du contrat de concession unique avantage les sociétés qui disposent déjà d'un réseau concédé important et les méthodes comptables des SEMCA leur permettant de présenter des offres ayant des contraintes de rentabilité plus faibles

que celle des sociétés privées. La Cour des comptes signale que cette politique, fondement depuis 40 ans du développement du réseau français autoroutier, a été mise en œuvre trop systématiquement, ce qui a provoqué des dérives et a multiplié les risques financiers²⁶.

En effet, les SEMCA, comme le signalait déjà la Cour des comptes au début des années 1980, se caractérisent par « la faiblesse de leur autonomie de gestion » et « l'insuffisance de leurs fonds propres ». Plus encore elles échappent « aux modes de régulation du marché ». Avec une dette représentant vingt fois leurs fonds propres et plus de cent fois leur capital social, « les SEMCA présentent une structure financière hors normes »²⁷. Ces sociétés d'économie mixtes, « largement fictives » s'affranchissent des règles comptables par un « report au retour à l'équilibre à une échéance sans cesse repoussée ». Le rapport enfonce le clou : une sorte de déresponsabilisation serait devenue la règle. **La réforme du système et de la politique autoroutière française est inéluctable à la naissance du nouveau siècle tandis que le réseau semble en voie d'achèvement pour certains.**

4. - 2000 à nos jours : mise en concurrence et maturation d'une profession dans un cadre européen et une politique environnementale

Si le système de financement des autoroutes mis en place en 1955 a assuré quasiment sans apport budgétaire la construction d'un réseau autoroutier moderne, la nécessité de l'adapter à son environnement juridique et celle de mieux s'inscrire dans le contexte politique et économique oblige la profession à faire évoluer ses structure

4.1 – Ouverture à la concurrence et cessions au secteur privé (2000-2005)

En 2000, une nouvelle réforme de la politique autoroutière française est engagée en accord avec les autorités européennes. L'objectif principal est de permettre une plus large concurrence et l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. La réforme intervient en 2001²⁸. C'est la fin tant annoncée du mécanisme de l'adossement qui n'autorisait pas une mise en concurrence équitable entre les candidats pour l'attribution des nouvelles concessions qui sont désormais attribuées par la voie d'appel à la concurrence²⁹.

De ce fait, ces nouvelles concessions n'entrent plus dans le champ d'intervention de la CNA. Les relations entre les Pouvoirs publics et le secteur autoroutier sont redéfinies. Dorénavant, l'État français ne garantit plus les emprunts des sociétés d'autoroutes et les conditions de gestion des SEMCA se rapprochent de celles des sociétés privées. Ces mesures se traduisent par l'apparition de résultats d'exploitation et par le versement par les SEMCA de dividendes à leurs actionnaires, au premier d'entre eux, l'État.

Dans un contexte plus concurrentiel et une crise économique structurelle qui secoue notamment l'Europe, **l'État français, à la recherche de nouvelles sources de financement budgétaire, décide de se désengager des sociétés concessionnaires dont elle détient du capital.** Le 16 octobre 2001, le Gouvernement de Lionel Jospin annonce l'ouverture minoritaire du capital d'ASF, accompagné de son introduction en bourse. Il s'agit de la première privatisation partielle. L'année 2002 marque le début de l'ouverture du capital d'ASF. En 2004, c'est au tour du groupe APRR, puis SANEF l'année suivante.

Le 18 juillet 2005, le Gouvernement de Dominique de Villepin annonce la privatisation totale des groupes APRR, ASF et SANEF par un appel d'offres³⁰. Le cahier des charges est publié le 22 août 2005. Après consultation de la commission des

participations et des transferts, le Gouvernement retient, le 13 décembre 2005, comme acquéreurs : le groupe français Vinci pour ASF, le consortium composé du français Eiffage et de l'australien Macquarie³¹ pour APRR, et le consortium conduit par le groupe de construction espagnol Albertis³² pour SANEF.

Le produit de ces cessions s'élève à près de 15 milliards d'euros³³. Si l'État a été critiqué sur le projet plus financier qu'industriel³⁴, il faut rappeler qu'il reste propriétaire de l'infrastructure et que la concession pour l'exploitation n'est attribuée que jusqu'en 2032. En effet, en très peu de temps, une étape importante a été franchie, laquelle a ouvert des possibilités nouvelles de développement par la mise en concurrence des opérateurs français et internationaux.

Cette ouverture au secteur privé change profondément la donne et relance la réflexion sur le modèle français de concession. De nouvelles sociétés concessionnaires se créent, dont certaines sont des filiales de sociétés existantes. À l'issue d'un appel d'offre européen, la jeune société Alis obtient en 2000 la concession de l'A.28 Rouen-Alençon pour une durée de 62 ans, à partir du 27 octobre 2005, date de la mise en service de l'autoroute. Suivront notamment la création des sociétés ARCOUR, ADELAC, A'LIÉNOR, etc.

4.2 - Un nouveau chapitre de l'histoire s'ouvre en 2006

Le système autoroutier français, essentiellement fondé depuis sa création sur le principe de la concession de la construction et de l'exploitation des autoroutes, connaît un profond bouleversement³⁵. Sur les huit sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes qui ont eu historiquement recours au système de financement CNA pour leurs investissements, six ont été totalement privatisées. À l'issue de ce processus finalisé au premier semestre 2006, le secteur autoroutier français se compose de quatorze sociétés concessionnaires dont douze au capital entièrement privées³⁶, qui sont les suivantes :

- Les sociétés ASF et ESCOTA, filiale de Vinci ;
- Les sociétés APRR et AREA, filiale du consortium menée par Albertis ;
- Les sociétés SANEF et SAPN, filiale d'Eiffage et de Macquarie ;
- COFIROUTE, filiale de Vinci ;
- La Compagnie Eiffage du viaduc de Millau (CEVM), créée en 2001, concessionnaire du viaduc de Millau ;
- La société de l'autoroute de liaison Seine-Sarthe, ALIS, filiale de Bouygues³⁷, concessionnaire de l'A.28 entre Rouen et Alençon ;
- La société ARCOUR, filiale de Vinci par Cofiroute, concessionnaire de l'A.19 entre Ardenay et Courtenay ;
- La société ADELAC, créée en 2004, filiale d'AREA, Bouygues, SETEC et Groupe Caisse d'Épargne, concessionnaire de l'A.41 entre Annecy et Genève ;
- La société A'LIÉNOR, créée en 2005, par le consortium constitué d'Eiffage et de l'opérateur Sanef, concessionnaire de l'A.65 entre Langon et Pau.

En 2008, une treizième société privée voit le jour : la société Alicorne, concessionnaire de l'A.88 entre Falaise et Sées ; son principal actionnaire, CDC Infrastructure (45,57 %) est une filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et consignations. Le public n'a pas dit son dernier mot. Néanmoins, le 1^{er} janvier 2009, compte tenu du processus de mise sur le marché des sociétés d'autoroutes et de la privatisation, la mission de l'établissement public ADF qui a joué un rôle majeur dans le développement routier français est arrivée à son terme, et ADF est dissout. **Depuis que l'État français a cédé la majorité de ses**

participations autoroutières, les concessionnaires autoroutiers sont rentrés dans une phase intense de maturation et de structuration de leur activité. Il s'agit pour ces sociétés concessionnaires de répondre aux nouveaux défis de demain, notamment aux progrès technologiques rapides.

4.3 - L'autoroute concédée est entrée de plain-pied dans le XXI^e siècle : innovation, péage urbain, sécurité et environnement

Fin 2010, le secteur concédé exploite 8.848,3 kilomètres d'autoroutes et d'ouvrages à péage et emploie près de 16.100 agents équivalent temps plein. Ce secteur en croissance économique s'est modernisé en lançant des innovations de service en rapport avec le péage : le péage de décongestion sur A 1 dès 1992 et le télépéage en 1993. Le 1^{er} juillet 2000, le télépéage inter-sociétés dit *Liber-t* est accepté sur l'ensemble des autoroutes et ouvrages concédés du réseau autoroutier comme moyen de paiement pour les véhicules légers. En 2007 est créée un service de télépéage des poids lourd qui remporte un vif succès.

En 2010, c'est plus de 3,2 millions d'abonnés de véhicules légers qui utilisent le télépéage alors que l'on compte déjà 678.000 badges en service de télépéage pour poids lourds !³⁸ Les progrès technologiques ont été tels ces dix dernières années qu'il est possible d'envisager "électroniquement" l'établissement de péages ou la perception de taxes sur les déplacements dans pratiquement toutes les configurations de territoires ou de circulation. Le péage de décongestion a été étendu à partir de 1996 à d'autres autoroutes, province vers Paris.

Dans le même temps, les concessions à péage en milieu urbain enregistrent leur premier succès³⁹. En septembre 1993, le premier tunnel urbain payant de France, le Prado-Carénage à Marseille long de 2.450 mètres, est ouvert à la circulation. Initié par la ville de Marseille, cet ouvrage d'art est le premier cas de concession de la part d'une collectivité locale. En 1996, c'est au tour de l'A.14, entre Orgeval et La Défense, qui constitue la première autoroute de dégagement à péage en Ile-de-France. Quand au second tunnel urbain à péage en région parisienne, le Duplex A.86 de 4,5 kilomètres, entre Rueil-Malmaison et l'échangeur avec l'A.13 à Vaucresson-Le Chesnay, il est ouvert à la circulation en juin-juillet 2009. La seconde section de 5,5 km, entre l'autoroute A.13 et le Pont-Colbert à Jouy-en-Josas, est mis en service le 9 janvier 2011⁴⁰. Le succès du *London congestion charge*, péage de Londres, mis en place en février 2003, a modifié le regard des décideurs français sur ce type de péage⁴¹. **Le péage urbain est devenu un outil de gestion de la circulation qui s'intègre dans une politique urbaine globale.** Dans ce cadre général, et depuis 1980, les sociétés d'autoroutes enregistrent sur leurs réseaux une baisse moyenne du taux d'accidents mortels de 7 % par an et le nombre de tués a été divisé par deux depuis 2000. De nos jours, l'autoroute concédée dite « à la française » est cinq fois plus sûre que les autres infrastructures routières.

Sur le plan national, et suite aux « Grenelle environnement 1 et 2 » (2007-2010), les sociétés concessionnaires font valoir leur intérêt d'un programme de mise à niveau environnemental des sections autoroutières les plus anciennes, reposant sur les trois composantes que sont la réduction du bruit, la protection contre la pollution de l'eau⁴² et la réduction du CO². Les critères de construction et de concession doivent adapter à la nouvelle donne environnementale. Des autoroutes comme l'A.41 Nord entre Genève et Annecy – inaugurée le 5 décembre 2008 – ou l'A.65 dite « l'autoroute de Gascogne » qui relie Langon à Pau – inaugurée le 14 décembre 2010 – s'inscrivent **dans une démarche de développement durable et constitue une nouvelle génération d'infrastructures**

autoroutières, ou conception, construction et concession riment au mieux avec développement durable, préservation et respect de l'environnement ainsi que biodiversité⁴³. Toute une nouvelle politique autoroutière environnementale est en gestation... L'histoire est en marche.

* *
*

Alors que les modèles économiques évoluent vite les sociétés concessionnaires françaises doivent répondre aux nouveaux défis de demain, notamment aux progrès technologiques de leur propre activité. Même si la France reste une référence en matière d'ouvrages à péage de tous types, autoroutes, ponts, tunnels, péages urbains – un savoir-faire qu'elle exporte dans le monde – ne devra-t-elle pas s'adapter demain aux avancées européennes et aux problématiques environnementales générales ? Dès lors, les acteurs d'aujourd'hui qui ont mis quarante ans à se structurer seront-ils ceux demain ? Quelle place tiendra l'État, les collectivités locales ou l'UE dans le financement des infrastructures autoroutières et routières ? N'occuperont-ils pas de nouveau un rôle de premier plan ? Comment les usagers, certainement les oubliés du débat, reçoivent-ils cette politique de financement et tarifaire ?

Surtout que la crise économique structurelle qui touche l'Europe depuis 2007-2008 a relancé la réflexion sur le modèle de concession à la française. Après les Grenelle environnement en France et la Conférence sur le changement climatique de Copenhague (7-18 décembre 2009), la question des péages autoroutiers, urbains et autres constitue un sujet d'actualité qui passionne toujours autant les décideurs économiques et politiques que les utilisateurs et les citoyens en général, car il constitue, notamment en ville, le premier instrument de régulation de la circulation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

RÉFÉRENCES

1. www.insiglo.com
2. FAYARD Alain, *Les autoroutes et leur financement*, Paris, La Documentation Française, "Notes et études documentaires", 1980, 180 p.
3. BEZANÇON Xavier, *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Paris, Presses de L'ENPC, Paris, 2004, 284 p.
4. BERTHONNET Arnaud, "Petite histoire des routes et ponts à péage en France de l'Antiquité à nos jours", *Pour Mémoire*, Revue du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, n° 7, janvier 2010, p. 40-51.
5. Plus tard, la latinisation de ce mot donnera "tonlieux".
6. Plus précisément : *vectigal, peregrinum sive portatorium*. ISAMBERT M., *Traité de la voirie rurale et urbaine ou des chemins et des rues communaux*, Paris, Éditeur Constantin, 1825, p. 3.
7. DERYCKE Pierre-Henri, *Le péage urbain. Histoire-analyse-politiques*, Paris, Économica, 1997, p. 11-12.
8. Décrets des 15 mars 1790 et 25 août 1792.
9. Les principales sources utilisées dans cette étude proviennent notamment : 1/ des archives de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) et des sociétés concessionnaires d'autoroutes et des entreprises de construction ; 2/ d'études publiées notamment par la CDC, la Cour des comptes, le Sénat et la Documentation Française ; 3/ de nombreux articles parus d'une part dans la presse financière et, d'autre part, dans des revues professionnelles comme la Revue générale des routes et aérodromes (RGRA).
10. En 1952, un ministre déclare même devant l'Assemblée nationale : « Il n'y aucune nécessité pour la France de se lancer dans la construction d'un vaste programme d'autoroutes à grande distance ».
11. Fondée en 1816, la CDC a participé au financement des équipements publics depuis les routes royales et les compagnies de canaux à ses débuts jusqu'aux grands travaux de la Monarchie de Juillet Cet

-
- établissement a accompagné toutes les grandes étapes de l'aménagement du territoire français : l'équipement ferroviaire, la généralisation du réseau routier avec les chemins vicinaux vers 1870, les écoles et les lycées à partir de 1880, puis l'adduction d'eau et l'électrification des campagnes au 20^e siècle. DUSART Gérard, *La Caisse des dépôts et consignations*, Paris, La Documentation Française, "Notes et études documentaires", 1980, 176 p. SCHPILBERG-KATZ Jeanne, *La Caisse des dépôts*, Paris, PUF, Collection « Que sais-je ? », 2008, 128 p.
12. Les SEMCA ne sont pas des sociétés mixtes au sens d'un partage des capitaux entre le public et le privé ; elles sont constituées uniquement de capitaux publics : la CDC (25 % à plus de 50 % du capital), les départements, les communes et les chambres de commerce et d'agriculture. LAFONT Robert, *Les autoroutes*, Paris, PUF, Collection « Que sais-je ? », 1997, p. 28.
 13. La Société de l'Autoroute Esterel-Côte d'Azur, Alpes (ESCOTA) est la première société de ce type fondée en 1956. Ensuite, les sociétés créées sont les suivantes : la Société de l'Autoroute de la Vallée du Rhône (SAVR) en 1957 – futur ASF en 1973 –, la Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPPR) en 1961, la Société de l'Autoroute Paris-Normandie (SAPN) en 1963 et la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) en 1963.
 14. La CNA est un établissement financièrement autonome, dont les recettes ne proviennent pas du budget de l'État. Elle est dotée d'un conseil d'administration qui délibère sur le budget, les comptes et le programme d'emprunts. Sa gestion administrative, comptable et financière est assurée, sous le contrôle du conseil d'administration, par la Caisse des dépôts et consignations, dans les conditions fixées par une convention conclue entre les deux établissements. Le premier conseil d'administration est présidé par Roger Coquand (1906-2001), alors Directeur des routes.
 15. BERTHONNET Arnaud, *Un siècle de construction routière. Une histoire d'entrepreneurs*, Paris, Revue Générale des Routes et Aéroports (RGRA), 2005, 302 p.
 16. « Les autoroutes en France », n° spécial, *Revue générale des routes et des aéroports*, n° 553, mai 1973, p. 3-126.
 17. *Société centrale pour l'équipement du territoire (1956-1976)*, Paris, Édition SIRP, 144 p.
 18. *Le Monde* du 6 septembre 1983.
 19. Créée par la loi du 30 décembre 1982 et le décret du 31 août 1983. Sa présidence est confiée à Gilbert Dreyfus, président de la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF).
 20. Ses avances s'élèvent à 11 milliards de francs au 31 décembre 1986.
 21. Depuis 1987, le SDRN rompt avec la longue tradition française jacobine d'un développement radial centré sur Paris. Ce Schéma prévoit des liaisons entre les grandes métropoles régionales évitant Paris et des itinéraires alternatifs Nord-Sud pour désenclaver notamment le Massif central et les Alpes mais aussi desservir les ports et la façade maritime atlantique.
 22. À cette date du 21 juin 1987 – conseil d'administration d'ADF –, outre les six SEMCA énumérées ci-dessus, ADF assure la péréquation des ressources de trois autres SEMCA : ACOBA, filiale d'ASF, la Société française du tunnel routier de Fréjus (SFTRF) et la Société du tunnel sous le Mont-Blanc (STMB).
 23. Rapport d'activité de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) de 1994. Archives de la Caisse des Dépôts et consignations.
 24. Début 1996, 81 % des Français se déclaraient satisfaits des autoroutes. Cour des comptes, *La politique autoroutière française. Rapport public particulier*, Paris, Journal Officiel, juin 1999, p. 5. Source : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Politique-autoroutiere-francaise.pdf> (p. 5).
 25. Cour des comptes, *La politique autoroutière française. Rapport public particulier*, juin 1999, 461 p.
 26. Au 31 décembre 1997, l'encours d'emprunt des huit SEMCA auprès de la CNA représentait 127,409 milliards de francs. Il convient d'ajouter à ce montant les emprunts émis directement par les SEMCA, les autres dettes financières, les avances de l'Etat, d'ADF et des collectivités territoriales, pour obtenir le total des dettes financières soit 134,795 milliards de francs hors avances internes aux groupes. Source : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Politique-autoroutiere-francaise.pdf> (p. 243).
 27. Cour des comptes, *La politique autoroutière française. Rapport public particulier*, juin 1999, p. 246-248
 28. Loi n° 2000-1 du 3 janvier 2001, ordonnance n° 2000-273 du 28 mars 2001 et loi n° 2001-1011 du 5 novembre 2001.
 29. MESQUI Jean et alii "Les autoroutes concédées à la française. Bilan et perspectives", *RGRA*, n° 799, octobre 2001, p. 29-36.
 30. Le mercredi 8 juin 2005, le nouveau Premier ministre a annoncé cette privatisation dans son discours de politique générale.
 31. Fondé en 1969, le groupe Macquarie est un établissement international de services bancaires, financiers, de placement et de gestion de fonds. Présent dans 28 pays, il compte 15.500 salariés
 32. Ce consortium, conduit par Albertis, se compose d'AXA, la CDC, la CNP, FFP et Prédica.
 33. Précisément 14,803 milliards d'euros : 9,327 milliards pour l'État et 5,476 milliards pour ADF.

-
34. Cette décision va être combattue à l'Assemblée nationale, les 11 et 12 octobre 2005 – où a lieu un débat mais sans vote –, notamment par François Bayrou et les socialistes. Pour 15 milliards d'entrée dans les caisses de l'État, les opposants au projet affirment qu'en gardant ses actions la France profiterait de 35 à 40 milliards d'euros de dividendes cumulés d'ici à la fin de la concession des autoroutes en 2032.
 35. Disparaît le système fondateur des autoroutes à péages par lequel des sociétés concessionnaires sont chargées de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures, moyennant des recettes de péage qui sont affectées à la couverture des dépenses d'exploitation ainsi qu'à l'amortissement des emprunts nécessaires au financement des travaux de construction.
 36. Les deux SEMCA rescapées de cette histoire sont la Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) et la société Autoroutes et tunnel du Mont Blanc (AMTB). Cette dernière va voir sa situation financière s'améliorer progressivement dans les années 2000.
 37. Fin février 2011, ces principaux actionnaires sont IXIS Infra – Bouygues, Natixis et Egis – (26 %) et Bouygues TP (14,93 %).
 38. www.autoroutes.fr
 39. Les premières expériences ont été menées d'une part à Singapour, ville qui a été la première dans le monde en 1975 à adopter un tel système – modernisé en 1998 –, et, d'autre part, en Norvège – Bergen (1986), Oslo (1990) et Trondheim (1991). Puis les villes de Londres en 2003, Stockholm en 2006-2007, Milan en 2007 et Dublin en 2008 adoptent à leur tour le péage urbain.
 40. L'ouvrage représentant un investissement de 2,2 milliards de francs est exploité par Cofiroute qui possède une concession jusqu'en 2086. Ce tunnel périurbain de nouvelle génération – deux niveaux indépendants, un pour chaque sens de circulation – boucle l'A86, la deuxième rocade après le boulevard Périphérique. Dossier "Le tunnel Duplex A86", *RGRA*, n° 859, juillet-août 2007, p. 40-97 ; *La Lettre Vinci*, février 2011, n° 260, p. 1
 41. BANISTER D., "Pragmatisme critique et tarification de l'encombrement de Londres", *Revue Internationale de Sciences Sociales*, UNESCO, n° 176, juin 2003, p. 277-295. Voir également l'étude de BUREAU Benjamin, *Tarification de la circulation en zone urbaine : le cas du péage urbain de Londres*. L'auteur distingue trois types de péages urbains, correspondant chacun à un objectif : le péage de financement a pour objectif de financer les réseaux de transport ; le péage de décongestion tente de réguler la circulation et le péage environnemental cherche à réduire les nuisances environnementales. Source : <http://urbamet.documentation.equipement.gouv.fr/documents/CETTEXST005448/CETTEXST005448.pdf>
 42. Depuis la "loi sur l'eau" de 1992, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont développé un réel savoir-faire en matière de protection de la ressource en eau, notamment ASF. MARCHAND Jean-Pierre, "Protection contre la pollution des eaux, l'expérience pratique d'ASF", *RGRA*, n° 823, décembre 2003, p. 28-34.
 43. Dossier spécial "L'A41 Nord. Une autoroute exemplaire soucieuse de l'environnement", *RGRA*, n° 877, juillet-août 2009, p. 27-73 ; MARNIER Françoise, "A65 Pau-Langon. Le chantier du développement durable", *RGRA*, n° 879, octobre 2009, p. 44-49.