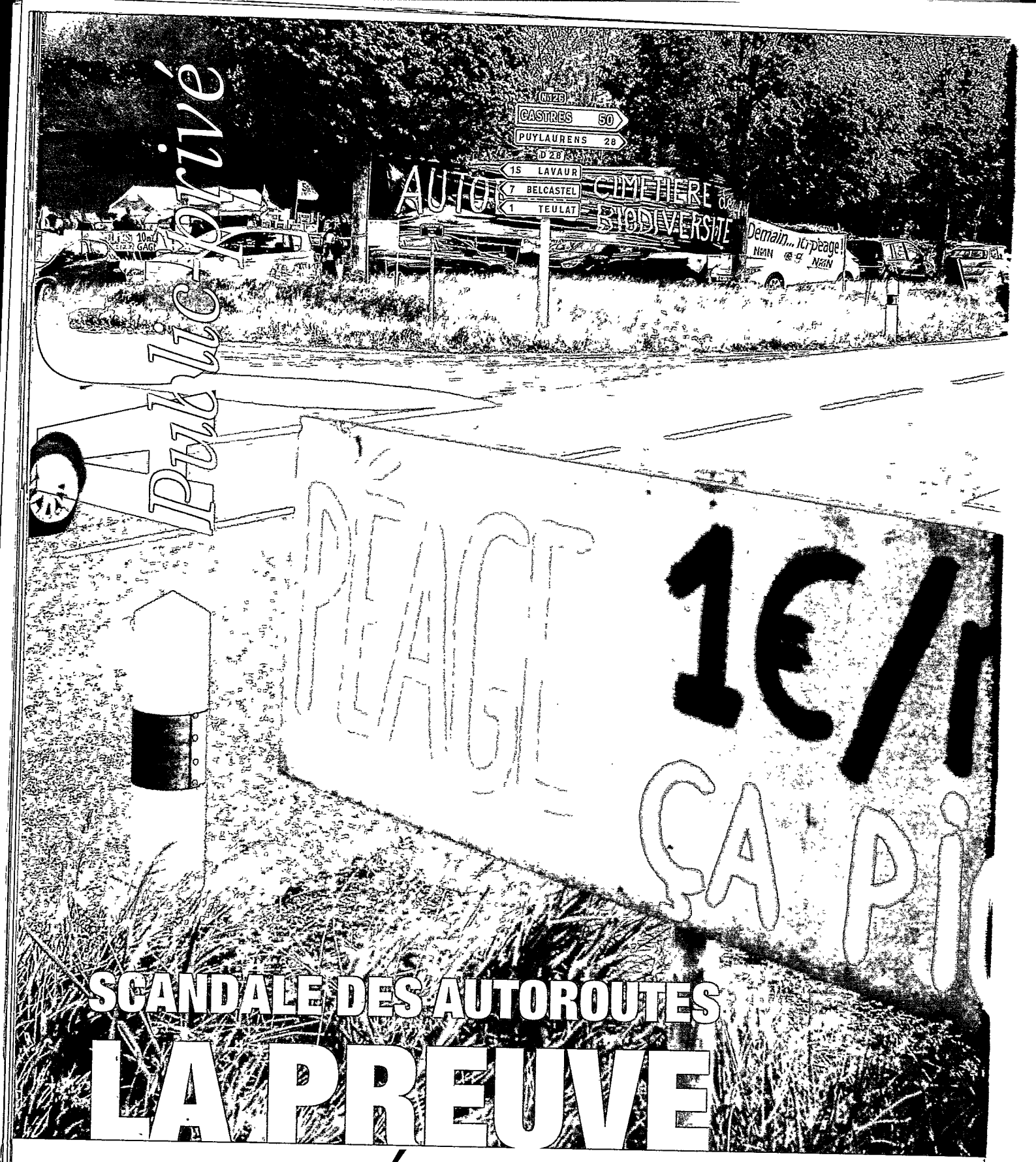
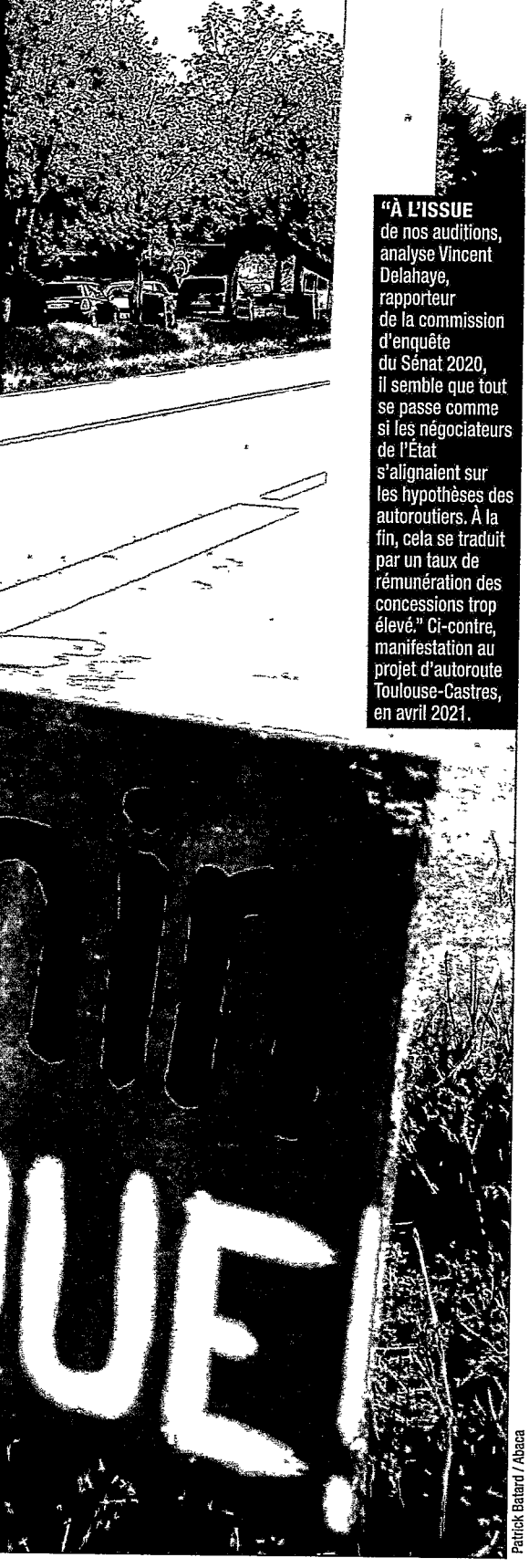


SCANDALE DES AUTOROUTES

LA PREUVE D'UN ÉTAT SOUS E



"À L'ISSUE de nos auditions, analyse Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête du Sénat 2020, il semble que tout se passe comme si les négociateurs de l'État s'alignaient sur les hypothèses des autoroutiers. À la fin, cela se traduit par un taux de rémunération des concessions trop élevé." Ci-contre, manifestation au projet d'autoroute Toulouse-Castres, en avril 2021.

Patrick Batard / Abaca

MPRISE

RÉVÉLATIONS

Après cinq ans de procédure, "Marianne" a obtenu un rapport confidentiel sur le protocole de 2015 prorogeant de trois ans les concessions. Les négociations avec les émirs du bitume se sont fondées sur des données erronées. Et personne n'a rien trouvé à redire. Une arnaque à 4 milliards de surprofits. **PAR EMMANUEL LÉVY**

Une vraie série avec entourloupes, rebondissements, acteurs connus et, bien sûr, gros sous, mais pas ceux d'un milliardaire, non, ceux des Français. Et toute l'affaire vient de là : quand l'État négocie avec les rois du bitume les concessions d'autoroutes, et donc les tarifs des péages, les usagers n'apparaissent pas, ne comptent pas. Au moins, dans *le Dîner de cons,* le supposé idiot comptait parmi les convives. À chaque nouvel épisode d'augmentation des tarifs autoroutiers, comme celui des 2 % applicables depuis le 1er février, le problème revient. Quel droit de regard les citoyens – un peu lassés de payer – peuvent-ils avoir ? Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le mouvement des « gilets jaunes » s'est spontanément fixé aux gares de péage de ces nouveaux fermiers généraux. Et le rapport dévoilé par *Marianne* ne devrait pas calmer ce sentiment de dépossession, cette impression de « deals » à l'abri des regards. Concrètement : le document met au jour l'invraisemblable mécanique du Plan de relance autoroutier (PRA) de 2015, par lequel l'État accorde aux concessionnaires une rallonge de trois ans des contrats contre un investissement de 3,2 milliards d'euros de travaux. Une rallonge de concession faite par les pouvoirs publics en échange d'une amélioration du réseau autoroutier. Un grand classique. Oui, mais à regarder de plus près les deals et leurs conditions, l'État et les usagers apparaissent comme les dindons de la farce : hypothèses farfelues permettant la surrémunération des concessionnaires d'autoroutes, choix contestables des hauts fonctionnaires du ministère des Transports, travaux surfacturés, réflexions menées dans l'urgence… L'opacité autour de ces négociations avait déjà été pointée grâce à Raymond Avrillier. Le « lanceur d'alerte » avait en effet obtenu que le protocole de 2015, dit protocole Macron et tenu secret, soit finalement rendu public. Grâce au document que *Marianne* révèle aujourd'hui, et que le gouvernement voulait garder secret, les conditions qui ont conduit à cette bérézina pour l'État sont désormais connues. Restent encore dans l'obscurité quelques détails des négociations finalisées par Élisabeth Borne, l'actuelle ministre du Travail, et Alexis Kohler, le principal conseiller d'Emmanuel Macron d'alors et d'aujourd'hui.

Juteuses rémunérations

Depuis la privatisation des 9 000 km de bitume achevée en 2005 sous Dominique de Villepin, les rapports se suivent et se ressemblent. De la Cour des comptes à l'Autorité de la concurrence jusqu'aux multiples travaux du Parlement, les critiques pleuvent. Malgré cela, les gouvernements ont systématiquement signé la prorogation des concessions pour un total de plus de quatre ans. Comme si l'État commettait chaque fois les mêmes erreurs. *« Cette situation est assez improbable,* explique Vincent Delahaye, sénateur de l'Essonne et rapporteur de la commission d'enquête du Sénat 2020. *À l'issue de nos auditions, il semble que tout se passe comme si les négociateurs de l'État s'alignaient sur les hypothèses des autoroutiers. Et, à la fin, cela se traduit par un taux de rémunération* ›

> *des concessionnaires trop juteux.* » En 2019, la Cour des comptes s'interroge, elle aussi : *« Il ressort du contrôle fait par la Cour que les valeurs retenues pour ces paramètres résultent de travaux d'évaluation dont la traçabilité n'est pas toujours parfaite* [...]. *Elles apparaissent globalement trop pessimistes quant aux risques réels supportés par les SCA* [les concessionnaires]. » Comprendre : les hypothèses des négociateurs de l'État ne sont pas étayées. Et le document (voir extrait ci-contre) confirme largement les méfiances formulées ici ou là.

Drôle d'hypothèse

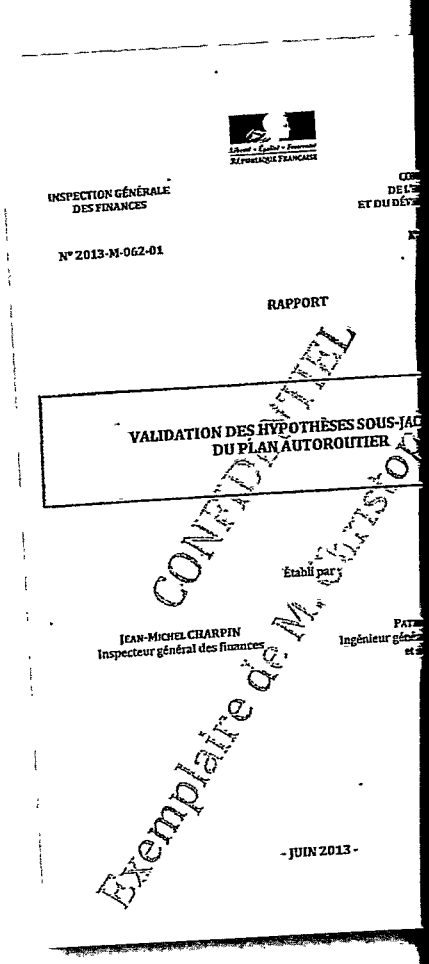
Intitulé « Validation des hypothèses sous-jacentes du plan autoroutier », il est signé par Jean-Michel Charpin, de l'Inspection générale des finances, et Patrice Parisé, du Conseil général de l'environnement et du développement durable, deux des plus puissantes administrations de contrôle interne de l'État. Et donc, en application de la lettre de mission signée conjointement par trois ministres – Pierre Moscovici, Bernard Cazeneuve et Frédéric Cuvillier – le 13 mai 2013, les deux hauts fonctionnaires ont effectivement validé les hypothèses bancales. La validation est express : un mois de délai est imposé (lire l'encadré p. 27)... S'ils n'ont pas souhaité nous répondre, les deux hommes, pas complètement dupes, ont glissé une bombe à retardement dans leur rapport. *« L'analyse menée par la direction des infrastructures de transports* [DIT] *l'a conduite à prendre comme hypothèse centrale un taux de dette de 50 %* [...]. *Elle considère que le taux de 50 % est proche des taux effectifs des sociétés concessionnaires qu'elle évalue en 2011 sur la base d'une étude de Natixis. »* Autrement dit, la DIT, l'administration chargée du contrôle des contrats de concession au ministère des Transports, se défausse sur une « étude » de Natixis, un établissement financier filiale de la BPCE. En toute logique, la DIT, comme tutelle de suivi des contrats, dispose du vrai chiffre (articles 35 et suivants des cahiers des charges) et ne saurait se fonder sur celui d'une banque, sérieuse au demeurant. Certes, comme le montre l'organigramme de l'époque, la sous-direction ne dispose que de cinq personnes pour piloter ces contrats devenus des « monstres », mais, vu les enjeux, elle ne saurait s'en remettre à une étude. En s'y référant, les fonctionnaires en place commettent ainsi une étrange « erreur » d'appréciation, qui s'écarte largement des standards du secteur des autoroutes, structurellement endetté : la part des emprunts dans le financement est de l'ordre non pas de 50 %, mais de 80 %, voire de 90 % ! Là repose toute l'astuce des rois du BTP. Oui, à la différence d'un patron de PME en quête d'argent auprès de son banquier, eux vont minorer leur endettement. Pourquoi ? Leur activité rapporte autour de 8 % et leur accès aux crédits leur coûte autour de 3 %. Résultat, plus ils s'endettent, plus ils gagnent. Dans leur sabir, ils parlent d'« effet de levier ». Mais attention, quand il s'agit de négocier avec l'État, mieux vaut ne pas afficher des ratios de profits potentiels en taille XXL mais se montrer presque malingre. Comme toujours en finance, une variable capitale aux abords très techniques peut changer tout le modèle : minorer la dette fait passer la rémunération théorique des concessionnaires de 4 % à près de 8 % (lire l'encadré p. 27).

« Prendre un taux de 50 % pour l'endettement des autoroutiers, ça n'a pas de sens. Je comprends maintenant l'incroyable surcompensation que le Plan de relance autoroutier a engendrée pour les concession-

"IL EXISTE DES RELATIONS TRÈS ÉTROITES ENTRE LES CONCESSIONNAIRES ET LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE."
GILLES CARREZ, DÉPUTÉ LR

ITINÉRAIRE D'UN RAPPORT QUE CERTAINS VOULAIENT GARDER SECRET

Il aura fallu cinq ans, jour pour jour, pour que la secrétaire générale du gouvernement (SGG), Claire Landais, nous transmette le rapport Charpin-Parisé. Avec Raymond Avrillier, qui épaule de nombreux journalistes dans leurs démarches d'investigation, nous avons identifié l'existence de ce rapport secret de l'IGF (ministère des Finances) et du CGEDD (ministère de la Transition écologique), et demandé, dès le 16 décembre 2016, sa communication à Bercy. Sans réponse du ministre, la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) est saisie. La Cada rend sept mois plus tard un avis favorable à la communication. Nouvelle demande auprès du gouvernement et... nouveau refus.
Le 17 octobre 2017, le tribunal administratif de Paris (TA) est saisi. Après moult procédures dilatoires du gouvernement, le 17 octobre 2019, le TA juge enfin illégale la décision de non-communication. Nouvelle demande auprès du gouvernement et rien... Nouvelle procédure au TA en février 2020 pour demander l'exécution du jugement. Toujours rien. Jusqu'à ce que le vice-président du TA de Paris se fâche et ordonne le 3 août 2021 l'ouverture d'une procédure juridictionnelle contre l'État. Sous la menace d'un procès ébruitant l'affaire et d'une astreinte à l'encontre de l'administration, la SGG transmet à Raymond Avrillier le fameux rapport le 16 décembre 2021. ■


INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

N° 2013-M-062-01

RAPPORT

VALIDATION DES HYPOTHÈSES SOUS-JA… DU PLAN AUTOROUTIER

CONFIDENTIEL

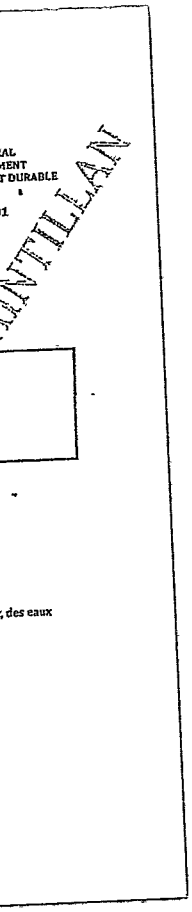
Exemplaire de M. Cazeneuve

Établi par :

JEAN-MICHEL CHARPIN
Inspecteur général des finances

PA…
Ingénieur géné…

- JUIN 2013 -



Rapport

2. La démarche adoptée par la mission

La mission s'est fondée sur la lettre de mission pour établir sa démarche.

Le délai très court d'un mois spécifié par la lettre de mission a entraîné des conséquences sur la démarche adoptée.

La mission n'a pris contact qu'avec le secrétariat général de la Présidence

UN RAPPORT RÉALISÉ À LA VITESSE GRAND V

C'est peu de dire que les rapporteurs se plaignent à longueur de leur exposé du délai d'un mois qui leur est imparti. Fixés par la lettre de mission, ces trente jours ne vont pas leur permettre de jeter un œil sur l'opportunité des travaux, ni sur leurs coûts ni sur les bénéfices que les géants du BTP en retireront. Surtout, ils n'ont pas pu étudier l'option de recyclage : celle de faire financer les travaux par l'État sans prorogation de la concession.

... part est donc d'autant plus élevée que l'entreprise ou le projet est moin...

L'analyse menée par la direction des infrastructures de transport (DIT) l'a conduite à prendre comme hypothèse centrale un taux de dette de 50 %, avec une fourchette d'incertitude allant de 40 % à 60 %. Elle considère que le taux de 50 % est proche des taux effectifs des sociétés concessionnaires, qu'elle évalue en 2011, sur la base d'une étude de Natixis, à 45 % pour ASF, 43 % pour Cofiroute, 62 % pour APPR[13] et 46 % pour SANEF.

La mission n'a pas trouvé d'argument infirmant les analyses de la DIT et adopte donc les mêmes hypothèses qu'elle.

DES MILLIARDS CACHÉS DANS UN PETIT TAUX

Assez contre-intuitif. Un concessionnaire sur le point de passer un « deal » avec l'État doit se montrer sous un jour défavorable. Normal, pour obtenir un meilleur prix, des contraintes pas trop lourdes, une réglementation aux petits oignons, il lui faut prouver sa « fragilité » financière. Ou plutôt afficher un rendement de ses actifs pas trop flatteur. Il va donc surestimer le coût de son capital (assez élevé, vu les exigences de ses actionnaires) et sous-estimer sa dette auprès des banques (pas très chère, vu les taux d'intérêt). Ledit rapport prend pour argent comptant le taux d'endettement de 50 %. Or il devrait être plus élevé. C'est toute la stratégie de l'effet de levier : quand l'investissement dans un business rapporte du 8 % (en l'occurrence les autoroutes) et que la dette coûte du 3 % (taux d'intérêt de l'époque), la logique financière commande de s'endetter le plus possible et de débourser le moins possible. Chose faite par les concessionnaires.

naires », s'étrangle Frédéric Fortin, spécialiste des fusions-acquisitions. C'est lui que le sénateur Vincent Delahaye a mandaté pour estimer le déséquilibre du PRA de 2015, autrement dit le surprofit des autoroutes, et il l'évalue à 4 milliards d'euros au bas mot ! *« Si on utilise un taux de 50 % de dette, alors oui, le PRA est équilibré. Mais les travaux, ceux de l'Edhec, les miens, ceux des banques, ceux de l'Autorité de régulation des transports* [ART], *montrent que, si on utilise le vrai ratio, supérieur à 80 %, alors les concessionnaires bénéficient d'une rémunération trop élevée. »* Abscons ? Pour le grand public, mais pas pour ceux qui ont finalisé les négociations : Élisabeth Borne, directrice de cabinet de la ministre de l'Écologie, et Alexis Kohler, son homologue à Bercy, dirigé à l'époque par un certain Emmanuel Macron. La première, ancienne patronne des concessions d'Eiffage (propriétaire des autoroutes Paris Rhin Rhône), ne peut ignorer que ce business est fondé sur un taux d'endettement très élevé... Idem pour le second, issu de l'Agence des participations de l'État. Quant à Emmanuel Macron, ancien banquier d'affaires, la question de l'effet de levier et du coût du capital relève pour lui du b.a.-ba du boulot...

« La DIT est restreinte sur ses ressources humaines, mais ce n'est pas qu'une question de moyens. Il existe des relations très étroites entre les concessionnaires et la haute fonction publique. Nous n'avons pas creusé », déplore le sénateur Vincent Delahaye. Certains, comme le député LR Gilles Carrez, pointent ces *« hauts fonctionnaires devenus directeurs de concession dans de grands groupes du bâtiment et des travaux publics »*. Pense-t-il à Christophe Saintillan, directeur de la DIT durant les négos du plan ? En 2020, le haut fonctionnaire débarque comme numéro cinq, directeur général adjoint de Vinci, propriétaire d'ASF, de Cofiroute et d'Escota. Non sans avoir obtenu un avis positif de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Contactés, ni Christophe Saintillan ni Vinci n'ont souhaité s'exprimer.

Travaux non réalisés

À ces fameux 4 milliards de surrémunération il faut ajouter 700 millions de travaux non réalisés. La ruse porte sur les prévisions des autoroutiers. Tout l'intérêt (pour eux !) consiste à surestimer le coût des travaux exigés par l'État. Et, inversement, à sous-estimer leurs recettes futures. Pour cela, il faut jouer sur les paramètres : des hypothèses de taux d'inflation réduites, des estimations de trafic déprimées et des frais de travaux publics gonflés à bloc. Dans son rapport de 2020, l'ART dresse un bilan des travaux promis par les sociétés d'autoroutes : sur les 3,2 milliards initialement prévus, près de 700 millions d'euros n'ont finalement pas été dépensés par les concessionnaires ! La facture moins salée *« s'explique principalement par une inflation des prix de construction bien moindre qu'anticipée »*, décrypte Nicolas Wagner, directeur à l'ART. Les actionnaires de Vinci ou Eiffage empocheront cet argent au titre du « risque des concessionnaires », jolie formule. Bon, pas besoin d'être un champion de la compta pour comprendre : dans la balance autoroutiers/État, le fléau penche du côté des premiers. De quoi nourrir le colloque que le Sénat organise ce 14 février sur la question, en plein débat présidentiel. Pour le juriste Jean-Baptiste Vila, auteur, avec Yann Wels, d'une étude publiée à la fin de 2020 sur les fragilités juridiques de ces contrats, *« la situation pouvait déjà ouvrir la porte à une négociation sur leur rupture anticipée. Le fait que les négociations du PRA se soient fondées sur des données erronées entraîne la caducité du contrat, lequel prend fin sans aucune indemnité »*. En 2019 et 2020, l'État allait remettre ça. Mais, selon nos informations, la crise du Covid et les remous provoqués par le rapport du Sénat auraient interrompu les négos. Peut-être un autre scénario pour la saison 2 ? ■ EM.L.