

Autoroutes: Bercy se bat pour éviter toute transparence

PAR MARTINE ORANGE

ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 19 SEPTEMBRE 2016

Le ministère de l'économie et des finances se pourvoit en cassation auprès du conseil d'État, dans l'espoir de ne pas avoir à transmettre à Raymond Avrillier l'accord signé entre l'État et les sociétés autoroutières en avril 2015. Mais qu'a donc à cacher Bercy pour s'opposer avec tant de constance à toutes les demandes de communication de ce document, au moment où il annonce un énième programme autoroutier?

Mais qu'a donc à cacher le ministère de l'économie et des finances pour s'opposer à toutes les demandes de communication de l'accord signé entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes le 9 avril 2015 ? Une nouvelle fois, Raymond Avrillier, écologiste de longue date et ancien maire adjoint de Grenoble, s'est heurté à une fin de non-recevoir au ministère de l'économie, lorsqu'il a demandé l'accès à ce protocole. Il avait pourtant en poche le jugement du tribunal administratif de Paris du 13 juillet, enjoignant à Bercy de lui transmettre les documents publics demandés (**lire notre précédent article**). Constestant cette décision, le ministère a décidé de se pourvoir en cassation auprès du conseil d'État et donc de refuser toute communication du texte de l'accord, comme il l'en a informé dans un courrier daté du 12 septembre. Juste avant que le gouvernement annonce ce dimanche 18 septembre, un nouveau plan autoroutier de 1 milliard d'euros.

La décision de faire appel du jugement du tribunal administratif a été prise, alors qu'Emmanuel Macron était encore ministre de l'économie. « *Mais cette décision est une position du ministère, pas celle du ministre. L'analyse de Bercy est que ce protocole est un texte préparatoire, commun aux six sociétés concessionnaires. Il n'a pas à être communiqué. Les vrais accords société par société ont été publiés par la suite au Journal officiel* », expliquent des conseillers dans l'entourage d'Emmanuel Macron et à Bercy (**lire la boîte noire de cet article**).



Le ministère de l'économie et des finances © Reuters

Cette explication diffère de celle qui avait été présentée par le ministère de l'économie devant les juges administratifs. Pour justifier son refus, Bercy avait alors plaidé que l'accord avec les sociétés autoroutières relevait du droit privé : il avait été signé dans le cadre d'un « *protocole transactionnel* », les sociétés concessionnaires renonçant à engager une action judiciaire contre l'État comme elles en avaient agité la menace. C'était l'application du secret des affaires avant la loi, en somme.

Mais le tribunal administratif de Paris, pourtant très soucieux de la protection des intérêts de l'État, avait balayé cet argument, dans son jugement : « *Ces circonstances [le renoncement à toute action judiciaire – ndlr] ne sont pas de nature à ôter à ce contrat conclu entre l'État et des sociétés délégataires d'une mission de service public le caractère de document administratif au sens des dispositions précitées de la loi du 17 juillet 1978 ; dès lors, M. Avrillier est fondé à soutenir, qu'en refusant de communiquer le document demandé, le ministre a méconnu les dispositions précitées de la loi du 17 juillet 1978 ; par suite, la décision implicite portant rejet de la demande de communication dudit document doit être annulée* », avait-il tranché.

D'où le changement de ligne de défense de Bercy. Le **protocole annoncé en fanfare par le premier ministre Manuel Valls le 9 avril**, censé ouvrir une nouvelle ère entre l'État et les sociétés d'autoroutes, en établissant des « *relations plus équilibrées* » et un grand plan de travaux, n'est plus désormais qu'un « *document préparatoire* » !

Ce n'est qu'un épisode brumeux de plus dans ce dossier très opaque, traité de près par Bercy. Alors que les députés socialistes – au terme d'une commission d'enquête parlementaire créée à la suite du fiasco de l'écotaxe et de l'obscur contrat Ecomouv – en étaient

arrivés à la conclusion qu'il fallait remettre à plat tous les contrats de concessions autoroutières, quitte à « renationaliser » de façon temporaire s'il le fallait, le ministère de l'économie, soutenu par Matignon, avait rapidement repris les choses pour contrer ces tentatives « irréalistes » voire « irresponsables » des parlementaires.

La manœuvre avait été jugée si choquante que le président de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, Jean-Paul Chanteguet – suppléant de Michel Sapin –, avait démissionné de la présidence du groupe de travail sur les autoroutes pour protester contre cette mascarade. « *Je ne saurais cautionner une démarche qui n'aurait pour ligne directrice la défense de l'intérêt général, c'est-à-dire celle de l'État et de ses usagers* », avait-il écrit dans une lettre de démission cinglante, adressée à Manuel Valls.



Emmanuel Macron à l'Assemblée de la fédération des travaux publics le 9 avril 2015, jour de l'annonce du plan autoroutier © Le moniteur des travaux publics

Un mois plus tard, Matignon annonçait le grand accord avec les sociétés concessionnaires. Contre un engagement de travaux de modernisation [normalement prévu dans le cahier des charges des concessions – nldr] et d'extension du réseau autoroutier estimé à 4,2 milliards d'euros – soit moins d'une année de bénéfices cumulés des sociétés concessionnaires –, elles allaient bénéficier d'une extension de la durée de vie de concession, de 2 à 3 ans : certaines vont courir ainsi jusqu'en 2033 !

Surpris par cet accord, Raymond Avrillier, qui a déjà à son actif la révélation du scandale de la privatisation de la régie municipale d'eau de Grenoble par Alain Carignon en 1989 et celle de l'affaire des sondages de l'Élysée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, a cherché à en savoir plus. Malgré les injonctions de la Commission d'accès aux documents administratifs

(Cada) puis celles du tribunal administratif, l'ancien conseiller municipal s'est toujours heurté à un refus de communication de la part du ministère de l'économie.

« *Si Bercy se refuse, de façon si obstinée, à communiquer cet accord, c'est qu'il existe des dispositions, à mon avis, autres que celles annoncées sur l'extension de durée des concessions et des travaux en contrepartie et qui doivent rester secrètes. Je ne serais pas étonné qu'il existe aussi des dispositions fixant les augmentations de péages, par exemple* », subodore Raymond Avrillier.

L'annonce faite par le gouvernement d'un nouveau plan de relance autoroutier, faite ce 18 septembre, nourrit encore plus le doute. Celle-ci illustre l'incohérence de la politique du transport du gouvernement, au point de laisser supposer quelque agenda caché. Comment expliquer sinon que le gouvernement décide un énième plan de relance autoroutier la semaine même où il promet de tout en œuvre pour défendre l'usine d'Alstom à Belfort et soutenir le ferroviaire ?

Surtout, pourquoi projeter ce nouveau programme d'un milliard d'euros, alors que celui annoncé en 2015 est à peine lancé ? Dans le cadre de celui-ci, il était prévu que les sociétés concessionnaires engagent 3, 2 milliards d'euros de travaux, dont 80% de ceux-ci devaient être réalisés sur les trois ans, sans augmentation de tarifs, en contrepartie de l'allongement de la durée des concessions. Qu'est-ce qui justifie alors une telle précipitation ? Le nouveau programme ne fait-il pas partie en fait du même programme mais présenté sous une autre forme, afin de contourner les engagements passés ? Car toutes les promesses passées ont disparu. Les collectivités locales seront mises à contribution et les péages augmenteront. Entre « 0,3 et 0,4% par an entre 2018 et 2020 » a précisé le secrétaire d'Etat aux transports, Alain Vidalies, dans un entretien au **Journal du Dimanche**. Presque rien donc, à l'en croire.

Des concessions sans contrôle

Tout ceci semble bien contraire aux volontés passées du gouvernement. L'Etat a annoncé publiquement que les rentes autoroutières, dénoncées à la fois par la

Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence, seraient désormais strictement encadrées. Surtout, il a pris des engagements stricts auprès de la Commission européenne. Afin d'obtenir l'autorisation de prolongation des concessionnaires autoroutières – procédure totalement contraire au droit européen –, l'État français s'est engagé, lors des négociations menées en 2014, à ce que la durée d'extension soit strictement calculée en fonction des travaux. Ceux-ci ne donneraient lieu à aucune augmentation de tarifs, a-t-il promis.

Dans son avis rendu le 28 octobre 2014 ([disponible ici](#)), la Commission européenne précisait explicitement sa position, en soulignant qu'elle aussi jugeait les profits des sociétés autoroutières démesurés : « *Les autorités françaises s'engagent à introduire un nouvel article 25.11 aux contrats de concession qui répond aux interrogations de la Commission relative à une surcompensation liée à une surperformance des concessions. Cette clause nouvelle a pour effet d'abaisser de manière automatique le niveau des péages sur la période d'allongement liée au plan de relance autoroutier afin que les recettes ne puissent pas engendrer une surcompensation liée par exemple à un surcroît de trafic.* »



© Reuters

« *Mais alors, comment expliquer les hausses de péages que l'on retrouve dans les annexes des contrats ?* » s'interroge Raymond Avrillier. Comme il habite Grenoble, il s'est particulièrement intéressé, avec l'aide de l'association Démocratie écologie solidarité (Ades) de l'Isère, au contrat de concession de la société des autoroutes Rhône-Alpes (Area). Cette filiale de la société autoroutière Paris Rhin-Rhône, codétenue par le groupe de BTP Eiffage et la banque d'investissement australienne Macquarie, a la concession des autoroutes de la région.

Là aussi, il a fallu en appeler à la Cada pour obtenir un certain nombre de documents. Dans la notification faite à la Commission européenne, l'État indique ainsi qu'il va consentir à l'apport de 15 kilomètres de réseau et à un allongement de 3 ans et 9 mois de la concession autoroutière accordée à Area, en compensation des travaux d'élargissement prévus pour l'A480, l'autoroute urbaine gratuite autour de Grenoble. Ces travaux sont estimés par l'État à 350 millions d'euros. Ils ne donneront lieu à aucune augmentation de tarifs, s'engage l'État.

Pourtant, dans les avenants enterrés au fin fond du contrat de concession signé entre l'État et la même société Area, et publiés le 21 août 2015, il est écrit qu'une « *majoration des tarifs, valorisée à 8,8 millions d'euros hors taxes, sera appliquée à l'ensemble des véhicules entrant ou sortant aux barrières de Voreppe et du Crozet, à l'occasion de la hausse annuelle des tarifs suivant la reprise en exploitation par la société concessionnaire de l'autoroute A480* ». Par la suite, il est prévu une deuxième augmentation, estimée à 2,2 millions d'euros, lorsque l'élargissement sera réalisé.

« *Tout cela est en complète contradiction avec les engagements pris auprès de la Commission européenne* », relève Raymond Avrillier, qui soupçonne que bien d'autres entorses pourraient être épinglées si tous les documents étaient rendus publics et analysés. Interrogé sur le sujet, le ministère de l'économie et des finances n'a pas répondu à nos questions.

Mais l'État a-t-il vraiment envie de savoir ce qui se passe dans les sociétés autoroutières ? Parmi les nombreuses demandes de documents faites auprès du ministère de l'économie, l'ancien conseiller de Grenoble avait demandé la liste des travaux effectués par les sociétés autoroutières en 2013 et 2014. Là aussi, le tribunal administratif a enjoint à Bercy de communiquer ces documents. Le ministère de l'économie n'y est plus opposé et promet même de les transmettre dans les « *meilleurs délais* ». Il y met, toutefois, une nuance : « *Les informations transmises par les sociétés concessionnaires n'ont*

pas été nécessairement exhaustives et les documents à venir ne pourront faire état que de celles à la disposition de l'administration. »

En d'autres termes, Bercy semble se contenter de ce que les sociétés autoroutières veulent bien lui dire, sans que cela lui pose de problème. La loi prévoit pourtant que l'État exerce un contrôle rigoureux sur ces concessions. La Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence n'ont cessé de demander un renforcement des contrôles. **Dans son premier rapport publié le 29 juillet**, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), chargée désormais de contrôler les travaux des sociétés concessionnaires, relève combien celles-ci prennent des libertés avec les textes, en ne lui ayant pas transmis la totalité des marchés, en recourant avec force aux appels d'offres restreints et aux avenants de contrats, contrairement à ce que disent les textes. Mais, là encore, Bercy ne paraît guère s'en émouvoir.

En 1993, Michel Sapin avait été l'auteur d'une loi remarquée contre la corruption et pour la transparence de la vie économique. De nombreuses dispositions avaient été alors adoptées pour encadrer

le régime des concessions, les limiter dans le temps, assurer la transparence et un contrôle strict de leur fonctionnement. Comment expliquer que Michel Sapin, alors qu'il est ministre des finances, n'impose pas à son administration de faire respecter ces règles sur les concessions autoroutières ? Quels sont les intérêts cachés dans cette affaire et au profit de qui ?

Boîte noire

Contacté le 16 septembre, le ministère de l'économie et des finances n'a pas répondu à mes questions qu'il m'avait demandé de lui adresser par écrit. La responsable des affaires juridiques du ministère qui suit le dossier a refusé de répondre à mes questions. Des conseillers dans l'entourage d'Emmanuel Macron m'ont confirmé que la décision de se pourvoir en cassation avait été prise alors qu'il était encore en poste. *« Cette décision est une position du ministère, pas celle du ministre »*, précisent-ils.

Cet article a été actualisé dimanche matin après l'annonce d'un nouveau plan autoroutier et d'une augmentation des péages, faite par le secrétaire d'Etat aux transports, Alain Vidalies, dans un entretien au *Journal du dimanche*

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 28 501,20€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Gérard Cicurel, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 28 501,20€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.