

Le débat sur les autoroutes le montre : le mal français, c'est la comptabilité publique

Il aura suffi que Madame Royal cherche une formule un peu intelligente de taxation des transports routiers pour que le débat concernant le statut des autoroutes explose en force. Il est lancé, avec ses outrances politiques et ses à peu près, mais ce n'en est pas moins une vraie question qui est en cause. Il est évidemment normal que l'utilisation commerciale des réseaux routiers et autoroutiers français donne lieu à une rémunération publique. L'affaire de l'écotaxe et de ses portiques placés sur l'ensemble des voies de circulation des poids lourds a montré à la fois l'ineptie du montage de levée de ce péage et l'inadaptation du discours politique qui pouvait pourtant présenter la démarche comme une évidence.

On peut imaginer qu'une taxation touche en tout état de cause les transporteurs à l'entrée sur le territoire comme c'est le cas dans des pays voisins. Il n'y a pas de raison à ce que la France accepte passivement un statut de prestataire de transit. Que dire de l'idée de la ministre de l'écologie de taxer les sociétés d'autoroutes?

De l'appel au privé pour construire les autoroutes en 1970 à la privatisation à courte vue de 2005

On peut revenir en arrière et même sur une période longue. En 1962, à l'initiative du Premier ministre Georges Pompidou, la politique autoroutière était lancée de façon définitive. En 1969, une impulsion nouvelle était donnée, et un financement privé est développé et incité à partir de 1970, année de l'inauguration de la liaison Lille-Paris-Lyon-Marseille. C'est de cette époque que date la création des exploitants

d'aujourd'hui: Autoroutes du Sud de la France (ASF), SAPRR (Paris Rhin Rhône), Area (Rhône Alpes), Cofiroute,...

Les contraintes budgétaires justifiaient alors le financement en (grande) partie privée. Le besoin d'équipement était patent, la mobilisation de capitaux permettait de mener les projets à bien, avec, évidemment, un retour prévu de la propriété à l'Etat concessionnaire au bout du contrat.

La vision de long terme de 1970 était bien loin d'être au rendez-vous de 2005. Les privatisations des sociétés d'autoroutes menées alors par MM. de Villepin et Breton – en réalité les ventes de concessions rentables – répondaient à des considérations budgétaires à courte vue. Ce sont des redevances annuelles des réseaux pratiquement amortis auxquelles l'Etat a renoncé, préférant percevoir une soulte d'un peu moins de 15 milliards d'euros.

Le montage n'a rien de neuf: des fermiers généraux achètent une charge, libre à eux d'en tirer ensuite les profits. Bien sûr, les tarifs sont plafonnés (et bénéficient aussi d'un plancher), mais il s'agissait d'une inconséquence stratégique, d'une absence de réflexion sur ce que doit être le rôle de la puissance publique et, pour finir, d'un renoncement au principe même de la création des sociétés d'autoroutes du début des années 1970.

La bonne affaire des concessionnaires: un cadeau au départ, une forte baisse de taux d'intérêts ensuite

Un peu de recul s'impose cependant dans l'analyse. On ne peut pas dire, avec le secrétaire d'Etat au Budget Christian Eckert, que les sociétés d'autoroutes «réalisent des bénéfices inacceptables.» Evidemment, transférer sur le long terme des recettes sûres au détriment de finances publiques qui n'en trouvent pratiquement qu'au travers d'une fiscalité de plus en plus confiscatoire, c'était à coup sûr se faire taxer de favoritisme. On se souvient même que le président de Vinci avait demandé à son conseil d'administration une prime exceptionnelle (et comptée en dizaine de millions d'euros) pour avoir obtenu du gouvernement la cession d'ASF au profit de la société qu'il présidait.

Mais si l'affaire se révèle aussi bonne aujourd'hui pour Eiffage ou Vinci, ce n'est pas seulement en raison d'un cadeau fait en 2005. Le métier de concessionnaire a en effet comme caractéristique d'étaler l'amortissement d'une dette d'origine autant que de prévoir les flux de ressources. De comparer le coût de départ et ce qu'il va rapporter.

La plus-value constatée aujourd'hui n'est pas «inacceptable». Elle se décompose entre un cadeau au départ (que l'on ne peut nier) et la baisse des taux d'intérêt constatée depuis 1995. Le rendement de l'emprunt de référence (OAT) à 10 ans est revenu de près de 4 % à moins de 1,2 %. Le flux de revenus des concessions s'est valorisé de façon mécanique comme l'aurait fait une obligation.

Ce n'était manifestement pas le moment de vendre les concessions en 2005. Ce n'est sûrement pas le moment aujourd'hui de les racheter, de nationaliser les sociétés d'autoroutes.

Pour construire la croissance, le besoin de «bons déficits» d'investissement et d'une distinction comptable avec les déficits de fonctionnement

Ce qui est dit est dit et les recettes de «privatisation» encaissées il y a neuf ans limitent très durablement les marges de manœuvre. La France, le champion du monde de l'impôt a cru se protéger en transférant une partie des levées de revenus à des sociétés fermières qui ont payé d'avance en quelque sorte.

La question du moment est plus large: l'Europe – et aussi la France – ont besoin d'un important programme d'investissements d'infrastructures pour soutenir et espérer relancer la machine économique. L'Allemagne en a les moyens, mais on ne peut pas compter sur elle seule. La vérité est que l'économie du vieux continent a besoin de «bons déficits». Pas ceux qui financent les coûts d'exploitation, mais ceux qui permettent l'investissement.

Notre pays est doté d'un frein administratif qui contrecarre des choix de long terme: la comptabilité publique. Tenue sous forme de recettes/dépenses, elle ne prend pas en compte l'affectation des rentrées ou des sorties de capitaux. L'achat d'un actif, l'investissement sont des dépenses au même titre que le fonctionnement de l'Etat. Les ventes d'actifs sont des recettes au même titre que l'impôt, sans même que le prix de revient (qui a été comptabilisé comme dépense en son temps) ne soit pris en compte. Cela peut avoir une certaine logique, puisque, sur la durée, les différentes provenances ou affectations s'équilibrent.

Dans la réalité, cette comptabilité est le péché originel de la gestion de nos finances publiques et semble rendre inutile une stratégie de long terme. Si la leçon des très malheureuses privatisations des concessionnaires d'autoroutes de 2005 qui bloquent aujourd'hui le gouvernement pouvait être tirée, et déboucher sur l'instauration d'une comptabilité publique scindant investissement et fonctionnement, cessions et impôts, la mauvaise affaire n'aurait pas été inutile.