

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979-1980

Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 12 mars 1980.
Enregistrée à la Présidence du Sénat le 21 mars 1980

PROPOSITION DE LOI

*tendant à instaurer la gratuité
sur l'ensemble des infrastructures routières.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Bernard HUGO, Paul JARGOT, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON et Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Autoroutes. — Fonds spécial d'équipement en infrastructure routière - Péages - Routes - Transports.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 12 juillet 1979 relative au prélèvement de péage sur certains ponts constitue un recul législatif d'un siècle en arrière (1).

D'une manière générale, il s'agit, pour le pouvoir, d'étendre aux ouvrages d'art l'orientation de sa politique autoroutière des vingt dernières années ayant conduit à une généralisation des péages.

De manière circonstancielle il s'agissait d'empêcher que le principe de la gratuité ne se fraie un passage dans la brèche ouverte par une décision du Conseil d'Etat statuant du caractère illégal du péage sur le pont d'Oléron (2).

Une nouvelle fois c'est d'une remise en cause du principe de la gratuité de l'usage du réseau routier dont il faut parler.

Une telle orientation dont l'aspect essentiel est de faire dépendre toute réalisation des perspectives de profits qu'en attendent quelques grandes sociétés privées, s'inscrit dans le cadre de la politique des transports définie par le rapport Guillaumat. Elle prépare la voie à une politique européenne intégrée des transports répondant aux besoins des grands groupes monopolistes.

(1) La loi du 30 juillet 1880 disposait : « Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales et départementales. »

(2) Décision annulant l'arrêté préfectoral fixant le tarif des péages sur le pont d'Oléron en Charente-Maritime.

I. — UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS AGGRAVANT LES DÉSÉQUILIBRES

Cette politique, qui préconise ouvertement la mise en concurrence des différents modes de transport, leur gestion selon les critères de la rentabilité capitaliste, le désengagement progressif de l'Etat, signifie l'extension au transport des lois du marché, l'abandon d'une politique de service public. Le bilan d'une telle politique est suffisamment éloquent : il révèle *un déséquilibre manifeste entre le transport individuel et le transport collectif.*

Le transport individuel représente plus de 80 % des déplacements motorisés et les Français consacrent plus de 10 % de leurs dépenses de consommation à leur voiture (3). A l'échelle des pays membres de l'O.C.D.E., l'échec d'une telle orientation est reconnu. S'agissant du rapport coût-avantages des véhicules à moteur, cette organisation indique que la motorisation intense des sociétés industrialisées leur coûte actuellement deux à trois fois plus cher qu'elle ne leur rapporte. Selon l'O.C.D.E., le solde positif dégagent apparemment l'industrie automobile, les transports routiers et les activités annexes (4), est largement contredit par les coûts réels de la motorisation qui n'apparaissent pas dans les « comptes de l'automobile ».

(Le temps perdu dans les encombrements s'élèverait de 2 à 3 % du P.N.B. (Produit national brut), celui des accidents de 0,25 à 0,50, celui du bruit à 0,20.)

En fait, l'expansion de l'automobile (5) ne résulte pas du simple goût des usagers pour ce mode de transport. En France ce choix est très largement tributaire de la dégradation des transports collectifs et la S.N.C.F. est au centre de cette entreprise de demantelement aux conséquences si graves.

Selon la Commission des comptes des transports de la nation, la répartition du trafic en 1974 était de 47,1 % pour le rail, de 41,5 % pour la route, de 8,8 % pour les voies d'eau, de 2,5 % pour les oléoducs. Or, l'application du rapport Guillaumat entraînerait un renversement de situation au détriment du transport par rail, dont la proportion pourrait être inférieure à 35 % en 1990. Une telle perspective signifierait une aggravation de l'encombrement des routes de France de 100.000 véhicules supplémentaires de plus de 6,5 tonnes.

(3) Rapport de la Commission des comptes des transports de la nation pour 1978.

(4) Les recettes fiscales rapportées par ces activités correspondent à environ 2 % du P.N.B. Produit supérieur aux dépenses publiques d'infrastructure.

(5) Le parc français de véhicules automobiles (voitures particulières et véhicules utilitaires) est passé de 3.000.000 d'unités en 1953 à 18.600.000 en 1974.

De telles perspectives sont-elles jugées marginales par le pouvoir ? Sa politique des transports n'en tient pas compte. Elle ignore tout autant les besoins que permettraient de satisfaire de bons transports collectifs réunissant des qualités de régularité, de confort et permettant une organisation humaine du cadre de vie.

II. — UNE POLITIQUE D'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE DOMINÉE PAR LA LOI DU PROFIT

Les développements qui précèdent, indiquant le déséquilibre du transport individuel par rapport au transport collectif, pourraient laisser penser que la politique d'infrastructure routière bénéficie de la part du pouvoir d'une sollicitude particulière. Pourtant, là comme ailleurs, les règles du profit imposent leurs lois. Les liaisons pouvant permettre la réalisation de profits substantiels ont déjà, pour la plupart, été achevées et font l'objet de péages pratiqués par des sociétés concessionnaires privées ou semi-publiques (6). Les liaisons n'offrant pas de perspective de projet voient leurs réalisations retardées ou si celles-ci existent déjà, connaissent une dégradation accélérée due à un entretien insuffisant.

Le rapport relatif aux routes accompagnant le projet de loi de finances 1979 indique : « En ce qui concerne les réalisations, si l'évolution du rythme des mises en service d'autoroutes est satisfaisante (113 kilomètres en 1976, 132 kilomètres en 1977, 171 kilomètres en 1978), on doit regretter un ralentissement par rapport à 1976 des mises en service en ce qui concerne les routes nouvelles et les déviations (495 kilomètres en 1976, 245 kilomètres en 1977 et 396 kilomètres en 1978). »

(6) Mises en service d'autoroutes de liaison.

MISES EN SERVICE D'AUTOROUTES DE LIAISON

Tableau en kilomètres	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Avant 1970	De 1970 à 1978	Total
Autoroutes non concédées	14	23,5	53	53	9	»	»	»	17	65	169,5	234,5
Autoroutes concédées à des sociétés d'économie mixte	170,4	84,5	142,4	94	138,5	145,5	311,5	104	180,8	822,8	1.371,6	2.194,4
Autoroutes concédées à des sociétés privées	»	12	72	132	140	281,5	202,5	135	66	»	1.041	1.041
Total	184,4	120	267,4	279	287,5	427	514	239	263,8	887,8	2.582,1	3.469,9

S'agissant de la réhabilitation du réseau : le VI^e Plan prévoyait « la remise en état des chaussées du schéma directeur routier » (27.000 kilomètres) et préconisait entre 1970 et 1975 19.000 kilomètres d'itinéraires. Pourtant, au 31 décembre 1978, notre réseau d'itinéraires renforcés atteignait à peine 14.550 kilomètres (moins que l'hypothèse basse 1975).

L'entretien et la surveillance des ouvrages d'art ont également accusé un très grand retard (7). *Une véritable ségrégation dans l'aménagement du territoire conduit à privilégier certaines liaisons ou infrastructures au détriment des autres. La politique autoroutière est au centre d'une telle démarche.*

Depuis une vingtaine d'années, celle-ci a consisté dans l'octroi de milliers de kilomètres à des sociétés concessionnaires d'abord semi-publiques puis, à partir de 1970, à des sociétés privées.

L'institution du péage, présentée à l'origine comme une mesure de caractère exceptionnel, s'est généralisée. En six ans (1971-1976), le réseau autoroutier est passé de 1.300 à 4.000 kilomètres (rythme moyen de 450 kilomètres par an jusqu'en 1976). A partir des années 1960 ont également été mis en chantier six ouvrages d'art de dimensions exceptionnelles, et d'un coût financier important (8). Ces réalisations importantes, que le pouvoir invoque pour justifier sa politique des péages, sont, en fait, à l'origine de profits substantiels pour les sociétés exploitantes et d'énormes pertes pour la collectivité nationale. Ainsi qu'en apporte la preuve le rapport 1979 de la Cour des comptes, les concessions autoroutières donnent lieu à d'inadmissibles abus.

S'agissant, par exemple, de la société Paris-Est-Lorraine qui exploite la liaison A 4 Paris-Metz, la Cour des comptes rapporte : « La vérification des comptes et de la gestion de l'A.R.E.L. a montré que cette société avait retiré d'importants avantages du fait d'anomalies de la convention initiale et d'insuffisances dans l'exercice de la tutelle. D'autre part, les bénéfices substantiels qu'elle avait laissés réaliser à ses actionnaires pendant la période de construction ont accru le coût des ouvrages et obéré les perspectives d'exploitation.

« Depuis 1977, les difficultés financières de ce concessionnaire ont obligé l'Etat à intervenir massivement au titre de la garantie des emprunts, cependant que les actionnaires se trouvent pratiquement dégagés de tout risque réel. »

(7) L'effondrement partiel, au printemps 1978, du pont Wilson à Tours a montré quelle conséquence pouvait résulter d'une carence d'entretien.

(8) Il s'agit de 6 ponts :

Le pont de *Saint-Nazaire* (coût : 260 millions de francs 1975) ;

le pont d'*Oléron* (2 millions de véhicules par an. Coût : 100 millions de francs 1975) ;

les ponts de *Brotonne*, de *Sendre*, de *Noirmoutier* et de *Cornouaille*.

Lorsqu'on réalise que ce jugement s'applique indifféremment à l'ensemble des réalisations à péage concédées, on mesure le coût exorbitant représenté par la politique des concessions et le nombre de kilomètres supplémentaires dont la nation aurait pu se doter en assumant seule sa responsabilité en matière d'infrastructure routière.

En réalité, les sociétés concessionnaires profitent, à l'abri de tous risques, de situations exceptionnellement avantageuses à la rotation de leurs capitaux.

Loin d'être un moyen efficace permettant un accroissement des ressources disponibles pour le financement des autoroutes, le relais du secteur privé s'avère être un gouffre financier et l'observation des structures de financement des investissements des sociétés privées d'autoroute retire tout fondement à cet argument.

Ainsi, de 1972 à 1977, les capitaux propres investis par les sociétés privées n'ont représenté que 8,4 % des investissements globaux (soit moins que la part de l'Etat : 8,6). Pour l'essentiel, soit 82,8 %, ce sont des emprunts garantis par l'Etat qui ont alimenté les investissements des concessionnaires. Cette garantie a dû être mise à contribution pour une somme de 79,1 millions de francs en 1977 et de 91,3 millions de francs début 1978, dans le cas de l'A.R.E.L.

Dans tous les cas, le système de la concession a fait prévaloir les impératifs de la rentabilité financière au détriment de la rentabilité des investissements au plan de l'économie nationale. Cette politique, faite d'austérité pour les besoins nationaux et de gaspillage scandaleux au profit de quelques grandes sociétés privées, a des conséquences désastreuses tant pour les usagers que pour l'économie nationale prise dans son ensemble.

En ce qui concerne les usagers : le coût élevé des péages instaurés sur les grands axes routiers a pour effet le détournement d'un nombre important de véhicules sur des voies plus anciennes. Pour cette raison, l'utilisation maximale d'équipements modernes, dans des conditions de plus grande sécurité, rapidité et confort, est compromise. Lorsque le prix n'a pas eu pour effet de dissuader l'usager (c'est le cas lorsque le moyen de substitution n'existe pas ou se trouve d'un usage trop difficile) il grève très lourdement le budget des familles.

Les nouveaux tarifs de péage susceptibles de différences impressionnantes selon les liaisons (9) ne sont guère éloignés du prix kilométrique de la S.N.C.F. et n'englobent pourtant ni les frais

(9) 1^{er} janvier 1978 Paris-Lyon-Rhône : 0,115 F par kilomètre ; A.C.O.B.A. (autoroute de la côte basque) : 0,340 F par kilomètre.

d'essence et les autres dépenses annexes, ni la fatigue qu'épargne le déplacement par le train, ni à fortiori l'acquisition indispensable d'un véhicule à amortir.

A titre d'exemple, l'usage de l'autoroute A 6 et A 7, pour se rendre de Paris à Marseille dans un véhicule de tourisme, revient à 100 F exclusivement en péage (la liaison est de 199 F globalement par le train). Pour Paris-Metz : 65 F de péage (82 F de train).

S'agissant des ponts à péage d'un usage obligé dans la majorité des cas (car il n'existe pas de moyens de substitution), leur coût est catastrophique pour les travailleurs. Ainsi, un usager devant effectuer quotidiennement la liaison aller-retour sur le pont d'Oléron (28 F pour une voiture de 5 CV et un trajet simple) devra acquitter une somme annuelle supérieure à 7.000 F.

En ce qui concerne l'incidence du péage sur l'économie régionale et nationale, l'effet n'est pas moins catastrophique.

Une telle politique a pour conséquence de retarder la réalisation d'un nombre important de projets autoroutiers et d'ouvrages d'art nécessaires à l'économie nationale dans son ensemble mais jugés insuffisamment lucratifs par les sociétés concessionnaires. Celles-ci auxquelles a été confiée la quasi-totalité des initiatives en matière de réalisations, d'entretien et de gestion d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, n'envisagent une exploitation que lorsque le trafic attendu est une garantie de profit suffisant pour rémunérer leurs capitaux. (Sur les autoroutes, en deçà de 16.000 véhicules par jour, l'investissement est jugé insuffisamment rentable.)

Cette politique des péages remet en cause la nécessité de service public comme moyen de répondre aux besoins et comme procédé de préréquation à l'échelle globale des avantages financiers et des coûts. Cette politique brise l'unité nationale en introduisant de multiples distorsions et nie toute conception de solidarité nationale par-delà les particularismes régionaux.

Nous considérons cette pratique comme anormale et anachronique.

Une politique rationnelle des transports devrait permettre un développement complémentaire des différents modes de circulation (voie ferrée, route, canaux, air, mer) s'appuyant sur un plan d'aménagement du territoire démocratiquement élaboré, faisant intervenir les notions de service public, de solidarité et d'unité nationale et tenant largement compte des incidences sociales, économiques au niveau de l'environnement de chaque projet.

Une telle orientation suppose l'existence d'un réseau national de routes, d'autoroutes et d'ouvrages d'art importants, débarrassé de toute entrave à une bonne circulation, sur l'intégralité du territoire.

Le péage, sous quelque forme qu'il soit (taxe ou redevance), en ce qu'il contredit la nécessaire continuité du service public et en ce qu'il instaure une limitation dans la liberté d'aller et de venir, brise la logique et les potentialités contenues dans une politique s'appuyant sur l'unité et la solidarité nationale.

Le péage est une régression dans les rapports économiques.

Pour ces raisons, nous proposons, dans une première étape, qu'il soit définitivement mis fin à l'institution des péages sans attendre la mise en chantier des autoroutes de seconde génération, et que progressivement la responsabilité de l'Etat soit rétablie sur l'ensemble des liaisons autoroutières et sur tous les ouvrages d'art, dont l'intérêt national est reconnu.

Le coût budgétaire d'une telle mesure sera d'autant plus réduit que l'Etat a déjà réalisé les tronçons les plus coûteux pour le compte des compagnies concessionnaires : les crédits nécessaires ne représentent qu'une faible fraction des subventions et avantages divers consentis par l'Etat aux géants de l'industrie et de la finance. En outre, la plus grande partie des péages perçus alimente les profits d'un petit nombre de grandes sociétés et de banques que l'on retrouve depuis la fourniture des matériaux jusqu'aux sociétés d'exploitation, en passant par la construction et le financement des autoroutes.

Toutefois, l'article 40 de la Constitution ne permettant pas aux élus de la nation de demander une dépense sans présenter les moyens financiers correspondants, nous proposons, en conséquence, la suppression des privilèges fiscaux dont bénéficient les compagnies pétrolières, mesure susceptible d'apporter des ressources considérables au budget de l'Etat. Ces ressources s'ajouteront aux crédits budgétaires actuellement consacrés à la construction d'autoroutes.

La discussion de cette proposition de loi au Parlement devrait également aboutir à l'élaboration par le Gouvernement d'un plan, à court et à moyen terme, permettant de développer le réseau autoroutier dans le pays, et la réalisation des ouvrages d'art indispensables, plan qui serait mis au point avec les élus locaux et les associations concernées, afin de répondre dans les délais les plus brefs aux besoins résultant du développement de la circulation automobile et apportant une sécurité meilleure aux usagers de la route.

Tels sont les motifs qui nous conduisent, Mesdames, Messieurs, à vous demander d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'application de péage sur les liaisons autoroutières et sur les ouvrages d'art est supprimée à dater de la promulgation de la présente loi.

Aucune dérogation, de quelque nature qu'elle soit, ne peut être instituée à la loi du 30 juillet 1880 disposant : « Il ne sera plus construit, à l'avenir, de ponts à péage sur les routes nationales et départementales. »

La loi n° 79-591 du 12 juillet 1979 est abrogée.

Art. 2.

Un Fonds spécial d'équipement en infrastructure routière est créé pour assurer le remboursement des emprunts contractés et des fonds avancés par les sociétés concessionnaires et pour promouvoir la construction d'autoroutes et d'ouvrages d'art sans péage.

Art. 3.

Le Fonds spécial d'équipement en infrastructure routière est alimenté :

1. Par la dotation budgétaire de l'Etat ;
2. Par le F.S.I.R. dont les ressources seront accrues grâce à un prélèvement de 25 % sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P.) ;
3. Par les ressources prévues à l'article 5.

Art. 4.

Les sociétés concessionnaires seront indemnisées par le Fonds spécial d'équipement en infrastructure routière au moyen :

1. De la prise en charge des annuités d'emprunts contractés ;
2. De l'attribution de bons sur l'Etat correspondant au total de leur mise de fonds, déduction faite des péages perçus pendant les dix années ayant précédé la promulgation de la présente loi. Ces bons seront amortissables en trente ans.

Art. 5.

Sont abrogés les articles 207-2 et 39 *ter* du C.G.I. portant exonération d'impôts et abattements au profit des sociétés pétrolières.

Art. 6.

De manière à assurer l'entretien des autoroutes et ouvrages d'art existants est créée une taxe de 7 % sur le chiffre d'affaires hors taxe des sociétés pétrolières étrangères exerçant leur activité en France.

Art. 7.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités d'application de la présente loi dans un délai maximum d'un an à compter de sa promulgation.