

Privatisation d'ADP: les arguments fallacieux du gouvernement

PAR MARTINE ORANGE
ARTICLE PUBLIÉ LE JEUDI 14 MARS 2019



Bruno Le Maire à l'Assemblée nationale. © LCP

Plus le gouvernement essaie de défendre la privatisation d'Aéroports de Paris, plus il s'enferme. Alors que le projet est en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le ministre des finances a publié un argumentaire pour éteindre les « dix idées fausses » qui circulent. Cette opération de com est si affligeante qu'elle mérite une réponse.

Plus le gouvernement essaie de défendre la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP), plus il s'empêtre. Pris de court face à une fronde parlementaire et à une opinion publique qu'il n'avait pas vu venir, les ministres tentent les uns après les autres d'articuler des arguments pour justifier un projet qui ne passe pas. Sans parvenir à trouver une justification valable.

Face aux sénateurs, qui, droite et gauche confondues, ont repoussé le projet de cession d'ADP mais aussi d'Engie et de La Française des jeux, le ministre des finances, Bruno Le Maire, avait été incapable début février **de trouver des éléments pour expliquer en quoi la privatisation d'un monopole public ne revenait pas à garantir une rente immense au privé.** Le ministre a rencontré les mêmes difficultés face aux députés, qui, après avoir peu discuté le projet en première lecture, se sont réveillés lors de la deuxième lecture. Là encore, Bruno Le Maire s'est embrouillé dans les explications, incapable de dire pourquoi il était intéressant pour les finances publiques de céder des actifs qui lui rapportaient entre 800 millions

et 1 milliard d'euros de dividendes par an, pour un placement qui allait au mieux lui rapporter 250 millions d'euros.

Le comble du désordre gouvernemental a été atteint le 12 mars, alors que le porte-parole du gouvernement, Benjamin Griveaux, tentait à son

Benjamin Griveaux @BGriveaux
Sur ADP, comme l'a rappelé Bruno Le Maire en commission spéciale à l'Assemblée nationale, aucune décision n'a été prise sur le maintien ou non de l'État au capital. Des garanties solides sur les tarifs et la régulation seront apportées par la loi Pacte.

tour de justifier la vente d'ADP. **Sur France Inter, il expliquait doctement** qu'il ne s'agissait pas d'une privatisation, « *puisque l'État français conservera à peu près 20 %* » du capital d'Aéroports de Paris. Moins d'une heure après, le même ministre démentait son propos sur Twitter, insistant sur le fait qu'« *aucune décision n'a été prise sur le maintien ou non de l'État au capital* ». Tout cela dénote une connaissance solide d'un dossier d'importance sur lequel le gouvernement a engagé une analyse approfondie pour assurer un développement sur le long terme de cette infrastructure essentielle...

Cette confusion au sein du gouvernement illustre son désarroi. S'il est incapable de justifier la privatisation d'ADP, c'est qu'elle ne répond à aucune rationalité économique. Ce gouvernement, qui se vante d'avoir mis le pragmatisme et l'efficacité au cœur de sa démarche politique, se retrouve piégé par son idéologie. Une idéologie qu'il n'a jamais voulu avouer, mais qui conduit toutes ses décisions, l'amène à trancher en s'appuyant sur des conversations de coin de table : le privé, c'est mieux. Forcément mieux.



Bruno Le Maire à l'Assemblée nationale. © LCP

Incapable de s'adapter aux circonstances et aux nouvelles situations – le monde entier est pourtant largement en train de réviser les vertus du néolibéralisme –, il plaque sur tout la même analyse et les mêmes règles. Ni les erreurs **de la privatisation**

des autoroutes, ni le fiasco de la privatisation de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, voulue en son temps par Emmanuel Macron, ne l'ont amené à s'interroger, à réfléchir, à changer d'approche. Il s'agit de suivre la ligne.

Car la privatisation d'ADP est une vieille marotte d'Emmanuel Macron. Alors qu'il était ministre de l'économie, il s'était déjà mis en tête de vendre les aéroports parisiens, comme le raconte dans son livre *Ministre sous François Hollande* l'ancien ministre des transports Alain Vidalies. Ce n'est qu'en raison de l'opposition d'une partie des membres du gouvernement et de François Hollande que l'affaire ne s'était pas conclue. Désormais libre de toute contrainte, Emmanuel Macron entend reprendre le grand projet qu'il avait été empêché de mener à bien. Et le gouvernement suit comme un seul homme.

Alors que la fronde contre ce projet monte (**une pétition contre la privatisation d'ADP a déjà recueilli plus de 125 000 signatures**), que les élus des sept départements franciliens – toutes tendances confondues – ont déclaré qu'ils étaient prêts à se substituer à l'État et à reprendre sa participation de 50,6 % dans le capital d'ADP, le gouvernement s'agite. Pour tenter d'écarter les soupçons de plus en plus lourds qui entourent ce dossier, il a opportunément fait savoir que Vinci, désigné de longue date comme le gagnant de cette cession, ne serait peut-être plus le repreneur idéal.

Juste avant une deuxième lecture à l'Assemblée nationale, Bruno Le Maire a fait établir **des éléments de langage, recensant une dizaine d'idées censées être fausses**, pour tenter de répondre aux principales critiques. Tous les arguments ont été relayés dès mardi soir sur les réseaux sociaux par les comptes LREM.

Mais cette opération de com avance des arguments si faibles, à la limite de la caricature, qu'elle ne pouvait rester sans réponse.



© ADP

Première « idée fausse », selon le gouvernement : « L'État privatise ADP. »

«Faux, dit-il. Il s'agit [...] d'un mécanisme proche de celui d'une concession.» Curieusement, le ministre des finances n'avait pas ces pudeurs de langage lors de la présentation de la loi Pacte en juin 2018. **Il parlait alors ouvertement de privatisation**, « l'État n'ayant pas vocation à diriger des entreprises concurrentielles », expliquait-il alors. Désormais, pour mieux endormir les craintes, il préfère parler de « concession ».

Dans les faits, il s'agit bien d'une privatisation, puisque l'État entend vendre ses 50,6 % dans ADP et en retirer quelque 8 milliards d'euros. À l'issue de cette procédure, il n'aura plus aucune participation au capital de la société d'exploitation.

La vente de ce bien public et la perte du statut de propriétaire de l'État sont d'ailleurs actées dans la loi : alors que dans le cas d'une concession, les biens publics dont la gestion a été déléguée au privé reviennent de droit à l'État ou à la collectivité qui les a concédés sans aucun dédommagement, la loi Pacte prévoit que l'État devra racheter les actifs de la société à la fin de la concession. C'est ce qui permet à Bruno Le Maire d'affirmer que ce n'est pas une « privatisation éternelle ». Cette obligation de rachat est cependant un des points qui fait douter que ADP revienne jamais dans le giron public, l'État ayant toujours d'autres dépenses à faire.

C'est à cause de cette obligation que le gouvernement a justifié la durée incroyable de 70 ans. Au terme d'une telle durée, les actifs se seraient dépréciés et l'État aurait moins à déboursier, avait expliqué le ministre des finances lors des premiers débats à l'Assemblée. Aujourd'hui, cet argument semble oublié. Le gouvernement met juste en avant que la durée de 70 ans est certes exceptionnelle mais pas inhabituelle, en prenant l'exemple du tunnel sous la Manche (99 ans) et du viaduc de Millau (78 ans).

Comparer ADP au tunnel sous la Manche ou au viaduc de Millau relève de l'abus de langage. Dans le premier cas, il s'agit d'une société installée, qui dispose et exploite de très longue date des infrastructures et des équipements aéroportuaires existants. De l'autre, il s'agit d'ouvrages qu'il fallait concevoir, réaliser et financer, ce qui n'est pas exactement la même chose, l'exploitant prenant à sa charge tous les risques. Risques qui sont inexistantes dans le cas d'ADP.

De plus, au vu des contrats que l'État a l'habitude de signer avec le privé, il conviendrait peut-être aussi de s'interroger sur les durées exceptionnelles consenties, même dans le cas de construction. À titre d'exemple, la société du viaduc de Millau, exploitée par Eiffage, a réalisé 21 millions d'euros de bénéfices pour 48,7 millions d'euros de chiffre d'affaires, soit une marge nette de 43 %, en 2017. Les bénéfices ont été reversés intégralement à ses actionnaires, sans qu'il ait été procédé au moindre allègement de la dette (308 millions). Et cela doit durer jusqu'en 2079 !

Deuxième « idée fausse », selon le gouvernement : « L'État cède un monopole. »

C'est un des points clés du débat, au sujet duquel le gouvernement se sent le plus mal à l'aise. Pour justifier qu'il enfreint pas la Constitution et ne vend pas un monopole, le gouvernement met en avant « *la concurrence féroce* » qui existe entre les aéroports dans le monde pour capter la clientèle, les passagers arbitrant entre Londres, Francfort ou même Dubaï, selon les avantages tarifaires.

L'analyse est plus que limitée. Si des passagers peuvent certes accepter de transiter par certains aéroports comme Dubaï sur des vols long courrier pour

profiter de prix moins chers, l'essentiel des voyages se fait de point à point, les passagers acceptant rarement d'aller jusqu'à Helsinki, si leur destination finale est Madrid.



Aux postes-frontières de Roissy. © DR

Alors que la France figure parmi les toutes premières destinations touristiques du monde, 80 % des voyageurs étrangers arrivant en France passent par Roissy ou Orly. C'est dire qu'ADP, qui en fait d'ailleurs un argument publicitaire, a de fait une clientèle captive. Il a aussi le monopole sur la France de dessertes long courrier, notamment à destination de l'Amérique du Sud.

Lors de l'examen du texte, le Conseil d'État s'était inspiré de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la privatisation de GDF pour expliquer qu'il n'y avait pas de monopole sur ADP. Un avis très critiqué par de nombreux juristes, estimant que ces deux cas n'ont rien de comparable. D'autant qu'ADP a un monopole de fait sur les 13 aéroports de l'Île-de-France. Dans son rapport de 2002, la Cour des comptes avait elle-même estimé qu'ADP était « *en situation monopolistique* ». « *Le caractère de service public national d'ADP n'est guère contestable* », avait-elle ajouté. Mais, pour le gouvernement, tout cela semble relever du point de détail.

Troisième « idée fausse », selon le gouvernement : « L'État cède une infrastructure stratégique. »

C'est le dernier argument trouvé pour défendre le projet : l'État ne serait pas là pour « *gérer des baux commerciaux et des boutiques de luxe* ». C'est juste oublier ce qu'est un aéroport, c'est-à-dire un lieu où des avions décollent et atterrissent, où il y a des passagers, des transports de marchandises, où il y a des équipements et des services aéroportuaires. Qu'il

y ait ou non des boutiques de *duty free* ne change rien à cette vocation première. C'est une porte d'entrée et de sortie dans un pays.

Accusé de brader des biens publics essentiels, le gouvernement en arrive à parler par métonymie : la frontière est stratégique mais pas l'équipement qui la concrétise. Comment le gouvernement peut-il oser avancer de tels propos ? Nous prend-il vraiment pour des imbéciles ? À poursuivre sa démonstration, il est loisible de soutenir que l'énergie nucléaire est stratégique mais pas la centrale qui la produit, que la capacité de projection d'une armée est cruciale mais pas le porte-avions.

Et si cela gêne tant le gouvernement d'être actionnaire d'une société qui exploite des magasins de luxe, rien ne l'empêche de privatiser cette seule activité commerciale et de conserver les infrastructures et les services aéroportuaires. Le groupe Unibail, que Benjamin Griveaux connaît bien pour y avoir travaillé, exploite par exemple les *duty-free* de l'aéroport américain de Newark. Ce n'est pas pour autant que cet aéroport a été privatisé.

Le caractère stratégique des aéroports est tellement reconnu qu'ils sont classés comme des infrastructures sensibles, devant bénéficier d'une défense prioritaire. Les États-Unis en gardent le plein contrôle : tous les grands aéroports américains sont publics. En Allemagne, le principal aéroport du pays, celui de Francfort, est contrôlé par la ville et le Land de Hesse. Le ministre des finances lui-même, lors du débat au Sénat, soulignait que « *l'État reprendra la pleine possession de cet actif stratégique* », au terme de 70 ans. Trois semaines plus tard, ADP a perdu son caractère stratégique.

Quatrième « idée fausse », selon le gouvernement :
« *La cession d'ADP pose un problème de sécurité aux frontières.* »

Sur ce point, le



© DR

gouvernement a raison : la gestion du contrôle aux frontières restera toujours de la compétence de l'État. Les douanes et la police aux frontières resteront toujours présentes. Enfin jusqu'au jour où le gouvernement trouvera qu'il est peut-être plus « efficace » et moins cher de confier la tâche à quelques sociétés de sécurité privées, comme il l'a déjà fait pour le tribunal de grande instance de Paris par exemple.

Cinquième « idée fausse », selon le gouvernement :
« *La cession d'ADP est une mauvaise opération financière pour l'État.* »

Depuis le début des débats, le gouvernement n'arrive pas à justifier la « *bonne opération économique* » des privatisations... En prenant les chiffres dans tous les sens, il n'a pu expliquer aux parlementaires qui l'interrogeaient en quoi renoncer aux 800 millions à 1 milliard d'euros de dividendes rapportés chaque année par ADP, Engie et La Française des jeux pour les replacer et obtenir 300 millions au mieux par an répondait à la rationalité économique. Quel est l'intérêt de priver à nouveau les finances publiques de ressources stables ?

Dans son nouvel argumentaire, le ministre des finances reprend la démonstration mais en pipant les chiffres. D'un côté, il mentionne les 173 millions de dividendes qu'ADP devrait apporter à l'État au titre de l'exercice de 2018. De l'autre, il met en avant le rendement que devrait offrir le fonds pour l'innovation et l'industrie : « *250 millions au minimum* », affirme-t-il. L'ennui est que ces 250 millions sont censés être le produit des fonds récoltés liés à l'ensemble des cessions prévues dans le cadre de la loi Pacte : c'est-à-dire ADP, mais aussi le reste de la participation d'Engie et La Française des jeux. C'est donc bien une perte sèche de quelque 600 millions d'euros par an que le gouvernement est prêt à accepter.

Pour cacher qu'il est prêt à renoncer à un actif stratégique, stable et rentable (14 % de marge nette) pour un placement digne d'un Livret A, le gouvernement s'enferme dans les démonstrations frelatées. « *Les actions sont fluctuantes* », affirme-t-il. Certes, mais les placements obligataires aussi, en tout cas bien plus que la détention d'une infrastructure essentielle. D'autant que cet argent est supposé servir à un fonds de capital risque. C'est-à-dire au rendement tout sauf garanti, comme le dit son intitulé. Il y a de grandes chances que tout l'argent retiré des cessions finisse dilapidé dans quelques opérations brumeuses. L'État aura alors tout perdu les actifs, plus le capital.

Sixième « idée fausse », selon le gouvernement :
« *L'État ne contrôlera plus le montant des redevances aéroportuaires.* »

« *La régulation prévue par la loi de cession d'ADP empêchera toute augmentation automatique des tarifs, contrairement à ce que l'on voit pour les autoroutes* », affirme le gouvernement pour tenter de déminer les critiques. À ce stade, rien n'est dit dans la loi sur la régulation, sauf qu'il y en aura une.

L'ennui est que, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, la régulation a prouvé dans le passé combien elle était défailante. D'abord, tout se déroule dans l'opacité. Les cahiers des charges, même s'ils sont publics, comportent trop souvent de nombreux trous et manques, ce qui permet à chaque fois à l'exploitant de s'engouffrer dans la brèche face à un État guère soucieux de ses intérêts. Et il y a tout à craindre que, sur une concession de 70 ans, les béances ne soient nombreuses, d'autant que, sur la durée, plus personne ne se souviendra dans quel esprit tout cela a été négocié.

À plusieurs reprises, ADP, même sous le contrôle de l'État, a déjà fait le bras de fer pour tenter d'obtenir des augmentations substantielles garanties : en 2015, la direction demandait une hausse de 1,75 % par an en plus de l'inflation (selon un schéma très proche de celui des autoroutes) pour son futur plan quinquennal. Et elle avait le soutien alors d'Emmanuel Macron. Finalement, ADP a obtenu une garantie de hausse de 1 % en plus de l'inflation. Dernièrement, la direction

est revenue à la charge pour demander une hausse de 2,75 % de ses tarifs. Il a fallu le veto de l'Autorité de la concurrence pour qu'elle y renonce.



© Reuters

De plus, ADP bénéficie depuis des années d'une formidable tolérance institutionnalisée : à la différence de ses concurrents internationaux, **la société a une double caisse** : d'une part les services aéroportuaires, de l'autre les services commerciaux, bien plus rentables. Dans son compte d'exploitation, les activités commerciales sont à part. Elles ne bénéficient qu'à la société exploitante et ne viennent pas en déduction des charges liées aux activités aéroportuaires. Ce qui fait que les compagnies aériennes ne profitent jamais des activités commerciales liées pourtant au trafic passager qu'elles génèrent : elles doivent payer les prestations aéroportuaires au prix fort, naturellement transféré sur le prix final du billet d'avion. En raison de ce système, ADP est déjà un aéroport très cher en Europe.

Le gouvernement est si attentif à l'intérêt des compagnies et des consommateurs que, lors des privatisations des aéroports de Lyon et de Nice, il a imposé ce système de double caisse, qui n'existait pas. Ce qui a renchéri les taxes d'aéroport. Il faut savoir garantir les intérêts des investisseurs qui prennent tant de risques... en investissant dans des rentes.

Septième « idée fausse », selon le gouvernement :
« *L'État perdra définitivement le foncier des Aéroports de Paris.* »

Encore une idée archi-fausse, soutient le ministre des finances. Sa réponse dit pourtant que toutes les craintes sont fondées : « *Les terrains comme tous les actifs d'ADP en Île-de-France seront transférés à l'État, à l'issue d'une période de 70 ans.* » En un mot, l'État perd totalement la main sur plus de 8 000

hectares, la plus grande emprise foncière publique de l'Île-de-France pendant 70 ans. Et ce n'est pas le droit d'agrément sur d'éventuelles cessions ou de transformation par l'État qui va y changer quelque chose. Là encore, le contrat risque de se montrer très protecteur pour les intérêts du privé : l'État risque de se retrouver volontairement pieds et poings liés.

La crainte de se voir imposer des projets, de ne plus pouvoir décider ou contrôler les aménagements publics dans un secteur aussi stratégique est une des raisons qui a poussé l'ensemble des élus franciliens à demander à se substituer à l'État au tour de table d'ADP. Ils travaillent ensemble sur un schéma de reprise. Dire que cette initiative transpartisane dérange le gouvernement est un faible mot. Car il va être difficile de balayer d'un revers de main une telle offre publique. Ou sinon, il faudra expliquer pourquoi. Et les vrais motifs ne sont pas avouables.

Huitième « idée fausse », selon le gouvernement : « Avec la cession d'ADP, des investisseurs mal intentionnés pourraient entrer dans le capital du groupe pour prendre le contrôle de la société. »

À entendre le ministre des finances, cette crainte est totalement infondée. « *Le cahier des charges établi que tout changement de contrôle devra être autorisé par l'État. Par ailleurs, en cas de changement de contrôle, des critères stricts de capacités financières, d'expérience dans le secteur du transport aérien et d'indépendance vis-à-vis des États devront être remplis pour le nouvel actionnaire. L'État français ne cèdera pas ses participations dans Aéroports de Paris pour les donner à un autre État ou à une entreprise qui serait sous le contrôle d'un État !* »

En quelques lignes, tout est dit : le risque, pour le gouvernement, c'est l'État ou une entreprise sous contrôle de l'État. Mais on peut être sous influence d'intérêts étatiques, sans être contrôlé au sens strict du terme. De plus, la perte de souveraineté n'est pas seulement liée à l'arrivée d'un État. Elle peut être aussi réelle si des intérêts financiers, des fonds d'investissement prennent le contrôle d'une telle infrastructure. Des fonds comme Blackrock,

Goldman Sachs, la Caisse des dépôts du Québec sont-ils vraiment moins à redouter que la Chine ? Ces investisseurs n'ont pas que des stricts objectifs financiers, contrairement à ce que le gouvernement veut nous faire croire, ils sont aussi dans une stratégie de capture de l'État et de ses moyens, d'évitement de l'impôt, de modification de la loi, au plus près de leurs intérêts. Et ce n'est guère plus rassurant.

Ce qui est encore moins rassurant, c'est que le gouvernement tente de nous faire croire à la fausse ingénuité de la finance, du privé. Par des arguments biaisés et débilissants, il essaie de justifier l'injustifiable.

L'affaire de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, dont la privatisation, comme celle d'ADP, a été bâtie sur un énorme mensonge d'Emmanuel Macron, devrait pourtant prêter à réfléchir. La Cour des comptes, dans son rapport sur ce dossier, a relevé combien les méthodes et les contrôles de bout en bout avaient été défaillants : le repreneur choisi a été le chinois Casil, niché dans les îles Vierges et poursuivi pour corruption. À aucun moment cela n'a fait bouger le ministre de l'économie de l'époque. Pire : il a justifié ce choix.

Aujourd'hui, après avoir siphonné les réserves, le même investisseur chinois veut vendre en empochant une substantielle plus-value. Bien que lié par un pacte d'actionnaires, l'État n'a aucune possibilité d'intervenir sur cette cession. Et c'est un collectif appuyé par les collectivités locales qui défend l'intérêt public devant les tribunaux.

Après un tel échec, on s'attendrait à ce que le gouvernement tire quelques leçons, montre quelque prudence. Eh bien non, il s'engage dans une procédure de privatisation d'ADP encore plus injustifiable, encore plus risquée. Car aucun garde-fou n'existe, quoi qu'en dise Bruno Le Maire.

À ce stade, il convient de se demander ce qui conduit à un tel entêtement. Bien sûr, il y a l'idéologie. Bien sûr, il y a la volonté de montrer que le gouvernement ne recule pas. Mais tout cela ne suffit pas pour s'engager dans une opération si défavorable aux intérêts publics que le gouvernement ne trouve même pas un argument

crédible pour l'expliquer. Quel est alors ce motif supérieur pour amener à braver tous les obstacles ? À qui doit profiter ce crime ?

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 : 24 864,88€.

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, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, 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 24 864,88€, 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.