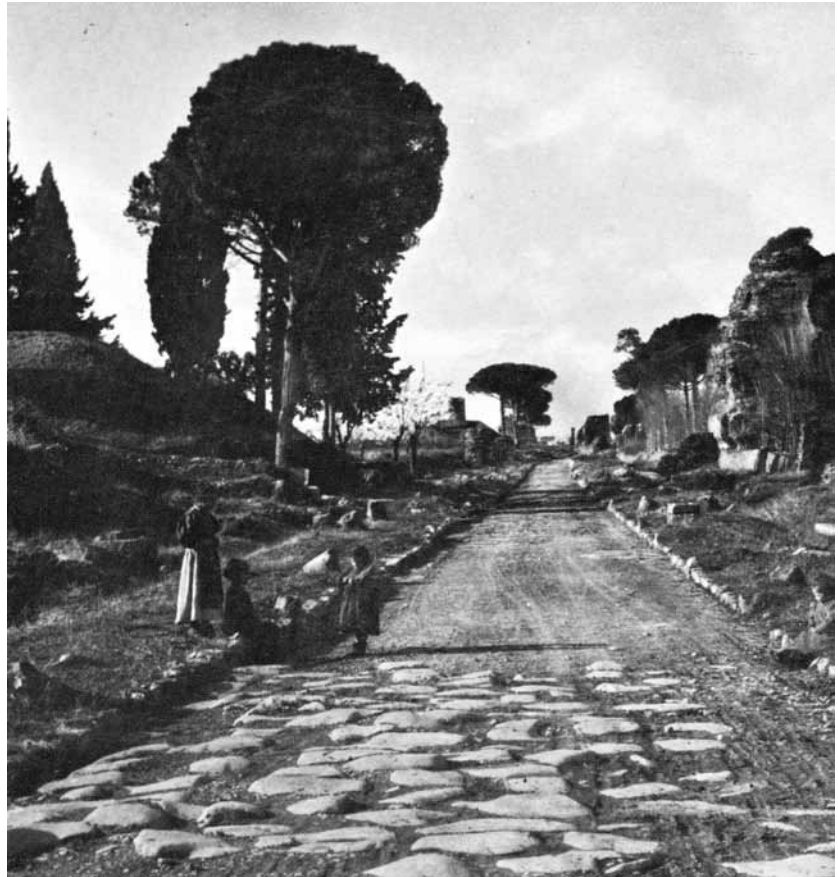


Petite histoire des routes et des ponts à péage en France de l'Antiquité à nos jours

Arnaud Berthonnet

Université Paris-Sorbonne (Paris IV) -
Historien d'entreprise et éditeur



Première route à avoir été pavée, la Via Appia qui joignait Rome à Capoue a été construite au IV^e avant J.-C.

Alors que le Grenelle de l'environnement en France a relancé le débat sur le péage urbain, le principe des routes et des ponts à péage est depuis très longtemps au cœur des systèmes financiers des États, constituant une source fiscale importante tout en contribuant au financement des infrastructures de transport. De ce fait, les arguments sur l'équité ou l'iniquité sociale et économique de ces péages sont récurrents dans le débat public. Ce bref article présente les premières réflexions d'une recherche en cours qui aboutira à la publication d'un livre d'histoire économique sur cette question d'actualité.

De l'Antiquité à l'époque moderne : de la recette fiscale au financement des infrastructures de communication

Dès la plus haute Antiquité, les états et les empires ont toujours cherché à prélever des taxes sur les marchandises, les hommes et les moyens de transport franchissant les frontières ou pénétrant un territoire.

Dans la Grèce antique, les Athéniens perçoivent des droits sur les marchandises ; un dignitaire est chargé de les recueillir notamment dans les ports et dans les centres de commerce les plus actifs. Chez eux, il existe des inspecteurs particuliers pour les routes et chemins, lesquels sont placés sous la protection de Mercure (Hermès)¹. La statue de ce

dieu apparaît, de distance en distance, pour indiquer la route aux voyageurs. Alors que l'Empire romain développe le premier grand réseau routier qui s'étend à partir de Rome vers les territoires conquis et sur une partie importante de l'Europe, un impôt spécifique est levé pour l'entretien des routes et chemins : les Grecs l'appellent *teloneion*² et les Romains le nomment *portaria*³.

Cet impôt porte sur les marchandises, les individus et les moyens de transport, hormis ce qui sert à l'armée ou au fisc ; ils sont levés, en général, aux frontières d'un état (douane), à la sortie d'une ville (octroi) et sur les points déterminés de passage comme l'entrée d'une route ou d'un pont (péage). Dans l'empire romain, ces taxes sont affermées par l'État, pour une somme déterminée, à de riches particuliers ou à des compagnies qui se chargent de percevoir directement, non sans y ajouter des taxes pour couvrir leurs frais et se ménager un bénéfice. Ces fermiers de l'impôt public sont des publicains ; ce nom est donné également à leurs agents subalternes – qui sont appelés *portitores* à Rome. La principale mission dont sont chargés les *portitores* romains ou *publicani* est d'apprécier la valeur des marchandises imposables. Les renseignements historiques sur ces hommes sont assez rares dans les sources.

En 72 avant J-C, les Séquanais et les Éduens sont en discord, à propos de possession de gués et de péages sur l'Arar (Saône). Vers 69-70 avant Jésus-Christ, le fameux plaidoyer de l'avocat Cicéron «Oratio Pro M. Fonteio» ou «Plaidoyer pour M. Fontéius»⁴ fournit

une source écrite de première main sur le nom et la situation des péages sur la voie Domitienne, entre Narbonne et Toulouse. Ce texte récapitule le montant des taxes perçues et le nom des publicains chargés de prélever l'impôt⁵. Dans sa plaidoirie défendant M. Fontéius, le gouverneur de la Gaule narbonnaise, l'avocat Cicéron fait état de quatre péages routiers : Tolosa – Toulouse (taxe de 4 deniers), Crodunum (3 deniers), Vulchalo (2 deniers) et Elusio (6 deniers). C'est à cause de l'une de ces taxes, celle perçue par le publicain Annius au péage d'Elusio, qu'éclatera l'affaire plaidée par Cicéron⁶.

On sait aussi que le commerce des vins italiens est entravé non seulement par les péages perçus sur le trajet par certaines tribus gauloises – les Helvètes et les Éduens – mais aussi par l'agitation

¹ *Le dieu romain Mercure – Hermès en grec – est le dieu du commerce, des voyageurs et messager des autres dieux.*

² *Plus tard, la latinisation de ce mot donnera «tonlieux».*

³ *Plus précisément : vectigal, peregrinum sive portatorium. ISAMBERT M., Traité de la voirie rurale et urbaine ou des chemins et des rues communaux, Paris, Éditeur Constantin, 1825, p. 3.*

⁴ *CICÉRON, Œuvres complètes de M. T. Cicéron. Discours, «Plaidoyer pour M. Fontéius», tome 9, Paris, Werdet et Lequien Fils, 1826, p. 337-408.*

⁵ *BATS Michel, «Le vin italien en Gaule au II^e et I^{er} siècle avant J-C : problèmes de chronologie et de distribution», Dialogues d'histoire ancienne, 1986, volume 12, p. 391-430. Lors de son mandat en Gaule, M. Fontéius instaure un droit de péage pour chaque amphore de vin. Ses accusateurs gaulois lui reprochent de les taxer abusivement, notamment lorsque le vin circule ils doivent payer plusieurs fois des sommes assez conséquentes. M. Fontéius est accusé de concussion : créations abusives de bureaux de perception doublées d'une entente préalable avec les publicains chargés de lever cette taxe. Les accusateurs et témoins se rendent à Rome pour demander justice. L'habile défense de Cicéron ne semble pas avoir disculpé M. Fontéius qui se retire de la vie publique.*

⁶ *Ibid, p. 419-420.*

de tribus qui troublent l'avancée des convois de vin le long du couloir rhodanien. Ces deux faits ont leur importance dans le déclenchement de la guerre des Gaules qui a lieu de 58 à 52 av. J.-C. Après cette guerre et la conquête de la Gaule, Rome introduit le principe des portoria. Des postes douaniers sont installés aux frontières et dans les ports. Leur centre de commandement est Lugdunum (Lyon). L'impôt perçu est de 2,5% de la valeur des marchandises importées. Il est connu aussi sous l'appellation de «quarantième des Gaules» et coexiste avec les portoria perçus dans les autres parties de l'Empire romain⁷.

Au siècle suivant, la Bible nous apprend que Matthieu est publicain au bureau de péage de Capharnaüm en Galilée, en 30

⁷ www.douane.gouv.fr/data/file/3821.pdf

⁸ *L'Évangile selon Saint-Matthieu semble avoir été écrit en Syrie vers l'an 85, peut-être en araméen, plus vraisemblablement en grec, langue dans laquelle il sera transmis. Matthieu-Lévi est un homme cultivé, de formation grecque.*

⁹ *En effet, le Talmud interdit aux publicains les fonctions de juges ou de témoins dans les procès. Les exactions et les vexations dont les publicains se rendaient coupables, n'avaient fait qu'accroître cette impopularité, inhérente à la fonction qui est néanmoins fort recherchée.*

¹⁰ *Évangile selon saint Matthieu, chapitre IX 9. «Et, passant plus loin, Jésus vit, assis au bureau de péage, un homme appelé Matthieu. Et il lui dit : Suis-moi, Et, se levant, il le suivit». Voir également : Évangile selon saint Luc, V 27-29, Évangile selon saint Marc, II 13-14.*

¹¹ ANTONIADIS-BIBICOU Hélène, *Recherches sur les douanes à Byzance L'octava, le kommerkion et les commerciaux, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1963, 296 p.*

¹² DERYCKE Pierre-Henri, *Le péage urbain. Histoire-analyse-politiques, Paris, Economica, 1997, p. 11-12.*

¹³ *Le capitulaire de Vernon du 11 juillet 755 est le premier texte connu sur le bénéfice royal sur la monnaie que l'on appellera ensuite seigneurage. Le seigneurage y apparaît comme une rente de monopole.*

après J-C environ⁸, située sur une des routes principales qui relie Damas à la Méditerranée et à l'Égypte. Receveur des tributs pour les Romains, le publicain Matthieu-Lévi travaille près du lac de Génésareth à la perception du «portorium» entre les États du roi Hérode Antipas et de son frère, le tétrarque Philippe. La profession de publicain est méprisée par les Juifs⁹. Le jour où Jésus, de passage devant son bureau de péage, lui demande de le suivre, il abandonne tout et devient un de ses disciples¹⁰.

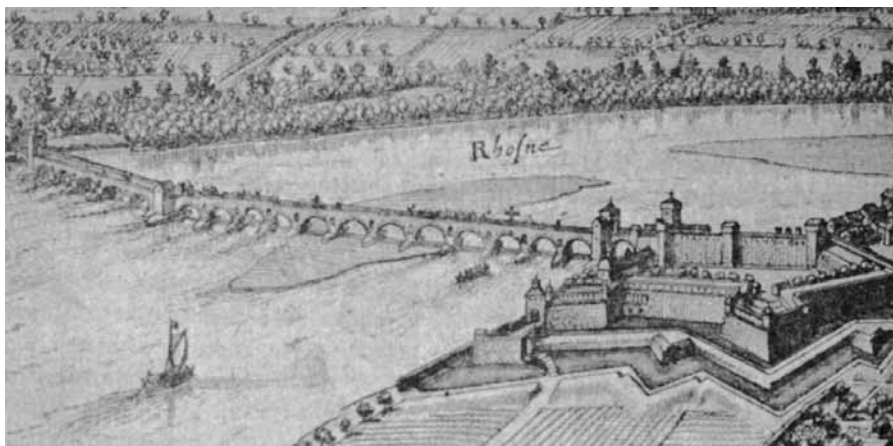
Avec le déclin et la chute de l'Empire romain, le pouvoir centralisé s'effrite et le principe des portoria s'altère avec la perception de ces impôts aux limites intérieures de l'Empire, qui tendent alors à se transformer en de véritables droits de circulation. Cette évolution se renforce au Bas-Empire. Les impôts douaniers ont repris l'appellation grecque de teloneion. Leur recouvrement est confié à des fermiers - les «commerciaires» - dont l'activité est bien attestée par les sceaux du VII^e siècle au XI^e siècle, et entre lesquels le territoire est réparti¹¹. Ces fonctionnaires contrôlent le commerce aux frontières de l'Empire romain d'Orient et ont la responsabilité de la levée d'une taxe spéciale sur les importations et les exportations de marchandises, l'octava, droit de 12,5% (1/8^e). Cet impôt est perçu non seulement aux frontières mais aussi aux limites des circonscriptions fiscales. Cette situation perdurera à Byzance jusqu'à sa chute au XV^e siècle.

À l'époque médiévale, les initiatives privées, religieuses ou municipales qui se substituent aux actions publiques vont jouer dorénavant un rôle majeur. Alors

que la Gaule dispose d'un réseau de voies romaines de bonne qualité structuré en étoile à partir de Lyon vers les côtes maritimes et les ports. Ce réseau décline rapide en raison des invasions barbares. Les péages subsistent néanmoins mais de façon très anarchique. Le roi mérovingien Clothaire II (584-629) décrète que les péages ne seraient exigés à l'avenir que dans les lieux où ils étaient perçus précédemment. Il s'agit de modérer l'ardeur des percepteurs qui sont soit des particuliers soit des églises ou abbayes.

Puis la mention de péage réapparaît dans deux capitulaires¹² : celui de Vernon de 755¹³ et celui de Théodon de 821. Des exemptions de péages sont attribuées au clergé. Ces taxes prennent alors le nom de «tonlieux». En renforçant le pouvoir central, Charlemagne remet de l'ordre dans la perception des péages : tonlieux des ports (portatica), des routes (rotatica), des ponts (pontatica), des fleuves (ripatica), etc. Leur produit est parfois affecté à des institutions religieuses comme les monastères.

Progressivement avec l'éclatement de l'Empire carolingien, les tonlieux tombent hors du domaine royal, aux mains de seigneuries féodales. Se multipliant et se superposant pour des raisons purement fiscales, leur recouvrement est assuré par des fonctionnaires locaux et/ou des fermiers. Les foires de Champagne et grands marchés régionaux ainsi que les pèlerinages comme celui de Saint-Jacques-de-Compostelle sont des facteurs de développement économique. C'est pourquoi des franchises ou exemptions temporaires sont consentis aux négociants qui voyagent et se



Le Pont Saint-Esprit a été construit entre 1265 et 1309. Son entretien est assuré par les «œuvres du pont» qui tirent leurs revenus des péages. Deux portes contrôlent ses entrées est et ouest et servent de postes de péage

rendent à ces grandes foires. Peu à peu, le pouvoir royal reprend la main. En 1118, Louis VI (1108-1137) exempte de droit de péage l'abbaye de Saint-Denis. En 1267, un arrêt du roi Saint Louis (1226-1270) sur les abus des péages stipule que l'on ne peut contraindre les marchands à les payer s'ils trouvent passage ailleurs. Le même roi décide d'exempter de péages certains seigneurs et marchands.

Du XII^e au XIV^e siècle, des villes font construire des ponts en bois ou en pierre comme en Avignon (1177-1188), à Pont-Saint-Esprit (1265-1309), à Cahors (1308), à Céret (1339). Les moyens financiers nécessaires pour leur édification sont fournis par une fondation. Leur entretien est assuré par des «œuvres du pont» qui tirent leurs revenus des péages. Si le revenu des péages et des différentes taxes routières n'est pas encore systématiquement affecté à l'entretien des routes ni à la construction de nouvelles voies de circulation, le péage commence à devenir un outil approprié

pour la gestion et la sécurisation de voies de circulation. Cependant, les seigneurs ont profité du désordre féodal pour usurper des droits régaliens, et parmi ceux-là le péage. Et, pourtant, les légistes n'ont cessé de réaffirmer que le péage est un droit royal.

À partir du XV^e siècle, la situation évolue : une sévère lutte du pouvoir royal est engagée contre les péages exigés sans titre¹⁴. En effet, cette fiscalité féodale sur la circulation est devenue incompatible avec le renforcement de l'État monarchique à la fin du Moyen Âge. Une ordonnance de mai 1413 impose pour la première fois aux seigneurs et aux villes la suppression de péages. Il s'agit du début d'un renversement de tendance. Désormais, les souverains vont abolir un certain nombre de péages – avec ou sans titre – créés depuis moins d'un siècle. Les anciens péages sont néanmoins confirmés. Les marchands qui commercent dans les ports de la Loire sont les premiers à dénoncer ces abus.

Ils sont entendus et un édit du 15 mars 1430 abolit tous «les péages, travers et subsides, imposés depuis soixante ans sur les marchandises et denrées et défend d'en établir aucun, outre les vrais et anciens péages qui sont conservés»¹⁵. Cette bataille pour l'abolition des péages va durer près de quatre siècles !

Un édit de Louis XII du 15 octobre 1508 exige des bénéficiaires d'un péage l'obligation d'entretenir les routes. Le 29 mars 1515, le roi François I^{er} révoque par un édit les péages sans permission sur la Loire depuis cent ans et ordonne la vérification des titres des dits péages. L'État cherche à tout prix à se réapproprié l'ensemble des péages. En septembre 1535, des Lettres patentes du roi François I^{er} sur les droits de péages précise leur affectation : le produit des péages royaux et seigneuriaux doit être employé à la réparation des ponts, chaussées, passages et chemins des pays où ils sont perçus. Pour la première fois apparaît dans ce texte de la Renaissance la notion de service public. Une ordonnance de Charles IX de janvier 1560 impose aux intéressés d'entretenir les ponts et les routes sous peine de perdre le bénéfice du péage. En 1599, Henri IV crée la charge de «grand voyer de France» qu'il confie à son conseiller et ministre Sully. Ce grand commis de l'État régleme la corvée et affecte les recettes de péages à l'entretien des routes.

¹⁴ Sur l'Ancien Régime, consulter notamment : BEZANÇON Xavier, *Les services publics en France, du Moyen Âge à la Révolution, volume 1*, Paris, Presses de l'ENPC, 1995, p. 89-96 et p. 103-130

¹⁵ Feuerwerker David, «Les juifs en France : l'abolition du péage corporel en France», *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1962, Volume 17, n° 5, p. 857-872.

En 1661, Jean-Baptiste Colbert, le père de la douane moderne, lance une grande enquête dans tout le royaume qui répertorie plusieurs milliers de péages. La même année, un arrêt du Conseil du Roi enjoint à tous les propriétaires de péages de remettre leurs titres aux commissaires répartis dans les provinces. Une grande réforme des péages est entreprise avec obligation pour chaque propriétaire d'en présenter les titres. Un règlement du 31 janvier 1663 interdit de créer de nouveaux péages, sauf par Lettres patentes du roi enregistrées en parlement. Une déclaration de mars 1668 précise que les détenteurs de droits de péage et autres (bacs, bateaux, ponts, moulins et autres droits sur les rivières navigables, etc.), justifiant d'une possession de cent ans, sont confirmés à perpétuité. En retour, ils doivent verser une redevance du 20^e du revenu. En 1669, Colbert, secrétaire d'État au Commerce et à la Marine, crée des commissaires des Ponts et Chaussées auprès des intendants de province et, l'année suivante, ordonne une inspection générale des voies de communication.

En 1724, Louis XV crée une commission chargée de vérifier les titres des propriétaires percevant les péages. Sur 5 658 péages existant sur les routes, ponts et fleuves, 3 521 sont supprimés¹⁶. L'État se rendant compte qu'obliger les propriétaires à justifier leurs droits n'est pas suffisant pour assainir la situation, l'idée d'une suppression complète des péages

¹⁶ DERYCKE Pierre-Henri, *Le péage urbain. Histoire-analyse-politiques*, Paris, Economica, 1997, p. 15.

¹⁷ ALBERT William, *The Turnpike Road System in England 1663-1840*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 316 p.



Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) : le père de la douane moderne lance en 1661 une grande enquête dans le royaume qui récapitule plusieurs milliers de péages

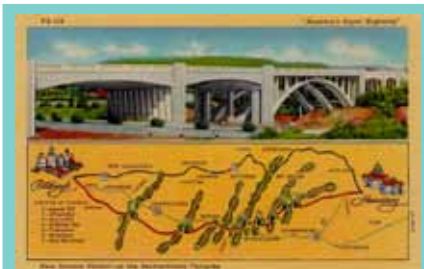
pénètre de plus en plus, à partir de 1770, la pensée économique moderne. En 1771, le physiocrate Pierre du Pont de Nemours (1739-1817) préconise de supprimer tous les péages y compris sur les canaux. En 1779, Jacques Necker (1732-1804), directeur général des Finances, crée une nouvelle commission de liquidation des péages ; un arrêt du conseil ordonne que, lorsque le roi juge de supprimer les droits de péage, il sera procédé à la fixation d'indemnités sur l'avis des commissaires du bureau de péages. Les cahiers de doléances font état de nombreux péages qui subsistent encore en 1789. La Révolution française supprime tous les péages, néanmoins demeurent certains ponts à péage et des droits de navigation fluviale.

Le succès des «turnpikes» en Angleterre et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècles)

À la fin du XVII^e siècle, l'Angleterre connaît le premier développement des routes privées à péages : les fameux «turnpikes»¹⁷. Au début du siècle suivant, plusieurs routes à péages sont construites par des compagnies de taille assez importante qui sont autorisées (loi de 1706), au coup par coup, par des actes spécifiques du Parlement, à lancer des emprunts et à percevoir des péages. Les recettes sont employées en partie pour financer la construction de nouvelles routes. Néanmoins des émeutes se déroulent en 1735 et 1750 : la population s'oppose aux péages en détruisant notamment les postes de péage. Le succès commercial de ces routes à péage est néanmoins indéniable. Entre 1750 et 1800, le temps moyen pour un voyage de Londres vers Edimbourg est réduit de douze à quatre jours.



Péage d'un pont en Provence sur le Rhône avant la Révolution



La première grande autoroute moderne à péage d'Amérique du Nord est inaugurée en 1940 entre Pittsburgh et Harrisburg. Conçue et construite pendant la Grande Dépression pour lutter contre le chômage, cette autoroute a coûté la somme de... 70 millions de dollars

Le principe des turnpikes franchit l'Atlantique et va s'imposer vite comme un modèle aux États-Unis¹⁸. La première société de ce type est créée en Virginie en 1785 pour construire la route Alexandria à Berryville. En avril 1792, la création de la Philadelphia and Lancaster Turnpike Road Company participe pleinement à la prospérité des fermiers et des terres fertiles à l'ouest de Philadelphie. De nombreuses compagnies de turnpikes voient le jour...

En 1835, le «Highway Act» consolide et améliore les lois relatives aux routes en Angleterre. Au milieu du XIX^e siècle, on dénombre dans ce pays environ 1 000 concessions ; la somme totale des péages est évaluée à 1,5 million de livres sterling par an. Cependant, les turnpikes anglais déclinent parce qu'ils ne peuvent pas concurrencer le transport ferroviaire.

L'aventure économique des turnpikes se poursuit aux États-Unis. En 1940, la première grande autoroute moderne à péage d'Amérique du Nord est inaugurée : la Pennsylvania Turnpike.

D'un coût de 70 millions de dollars, elle réduit de trois heures le trajet entre Pittsburgh et Harrisburg. Conçue et construite pendant la Grande Dépression, la Pennsylvania Turnpike est l'ancêtre du réseau routier inter-États.

De la réhabilitation des péages à leur retour en grâce avec le développement des autoroutes à partir de 1955 et la création de sociétés privées *ad hoc*

Au XIX^e siècle, le principe des voies de communication à péage qui existe depuis l'Antiquité est réhabilité avec le succès notamment des concessions de ponts de Paris. Néanmoins, il faudra attendre le milieu du vingtième siècle pour voir l'État français relancer ce système avec l'essor des autoroutes, ponts et tunnels à péage.

À partir du XVII^e siècle, le principe de la recette fiscale a évolué vers la recherche d'un financement des infrastructures. Alors que la Révolution supprime tous les péages (décrets du 15 mars 1790 et du 25 août 1792), la loi du 14 floréal an X (4 mai 1802) réintroduit le système du péage pour la construction de ponts en

concession, notamment à Paris. En 1803 est achevé le premier pont métallique construit en France : la passerelle des Arts sur la Seine à Paris ; son péage est d'un sou alors qu'un pain de quatre livres coûte dix sous. La question des ponts à péage ouvre le débat et pose les fondations d'une nouvelle approche économique sur l'utilité des péages.

Dans ce cadre d'une réflexion plus large, les ingénieurs vont tenir un rôle déterminant dans l'élaboration des grands principes tarifaires. Les bases sont posées par les deux articles de l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, Jules Dupuit (1804-1866), publiés dans la revue les Annales des Ponts et Chaussées en 1844 et 1849¹⁹. Le premier article «De la mesure de l'utilité des travaux publics» étudie deux questions fondamentales : la mesure de l'utilité des travaux publics et les courbes de consommation. Il s'arrête au principe suivant : «l'économie politique doit prendre pour mesure de l'utilité d'un objet le sacrifice maximum que chaque consommateur serait disposé à faire pour se le procurer».

Dans le second article «De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication», Jules Dupuit développe l'idée que l'utilité varie avec le péage imposé aux usagers. En pur ingénieur

¹⁸ KLEIN Danien B and MAJEWSKI John, «Economy, Community and Law : The Turnpike Movement in New York, 1797-1845», *Law & Society Review*, 26, n° 3, 1992, p. 469-512. http://eh.net/encyclopedia/article/Klein_Majewski_Turnpikes

¹⁹ DUPUIT Jules, «De la mesure de l'utilité des travaux publics», *Annales des Ponts et Chaussées, Mémoires et documents*, 1844, p. 332-375 ; DUPUIT Jules, «De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication», *Annales des Ponts et Chaussées, Mémoires et documents*, 1849, p. 170-248.

économiste, il montre d'une façon saisissante pour l'époque que le problème de l'exploitation commerciale ne se sépare pas de ceux de la construction et de l'exploitation technique des ouvrages. Il fonde ainsi le principe de la tarification par différenciation des prix selon la clientèle. Selon lui, seule la diversification des tarifs permet de tirer de la voie de communication le maximum d'utilité et par conséquent le maximum de recettes. Si cette diversité des prix, la pratique des tarifs l'appliquait déjà à l'époque pour obtenir le maximum de recettes, Jules

²⁰ Jules Dupuit rédige à l'époque dans le *Dictionnaire de l'Économie Politique* (Éditions Guillaumin) les articles : «Eau», «Péage», «Poids et mesures», «Ponts et chaussées», «Routes et chemins», «Voies de communication».

²¹ Consulter sur la vie de ces entrepreneurs, les travaux de Michel Cotte, notamment : COTTE Michel, *Le choix de la révolution industrielle. Les entreprises de Marc Seguin et ses frères (1815-1835)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection Carnot, 2007, 572 p.

²² La construction du pont fait l'objet d'un décret royal le 18 juillet 1833. Le roi Louis Philippe inaugure lui-même la pose de la première pierre le 29 juillet 1833. Il est ouvert à la circulation le 26 juillet 1834. Lors des événements de 1848, il est détruit en grande partie par un incendie. Les câbles de suspension de la partie amont fondent, une vingtaine de victimes sont précipités dans l'eau. Tous les postes à péages sont incendiés. Reconstitué, le péage ayant disparu, le trafic s'intensifie tellement qu'il faut en limiter les charges. Le décret de 1860 ordonne son remplacement par un pont de pierre.

²³ Les durées de concession de ces ponts vont de 22 à 99 ans.

²⁴ Notamment le pont suspendu entre Tournon et Tain. Le tarif de du droit de passage sur ce pont allait de 0,10 franc pour une personne chargée ou non chargée à 1,6 franc pour un chariot à quatre à roue, attelée de trois chevaux, et le conducteur. Sont exempts de la taxe, les préfets et sous préfets en tournée, les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées, la gendarmerie, les militaires voyageant à pied ou à cheval, en corps ou séparément, à la charge de présenter une feuille de route ou ordre de service, les courriers du gouvernement et les malles faisant le service des postes de l'État. Bulletin des lois de 1824, n° 654, loi n° 16386.

²⁵ Cf. : <http://fr.structurae.de/structures/data/index.cfm?id=s0002830>

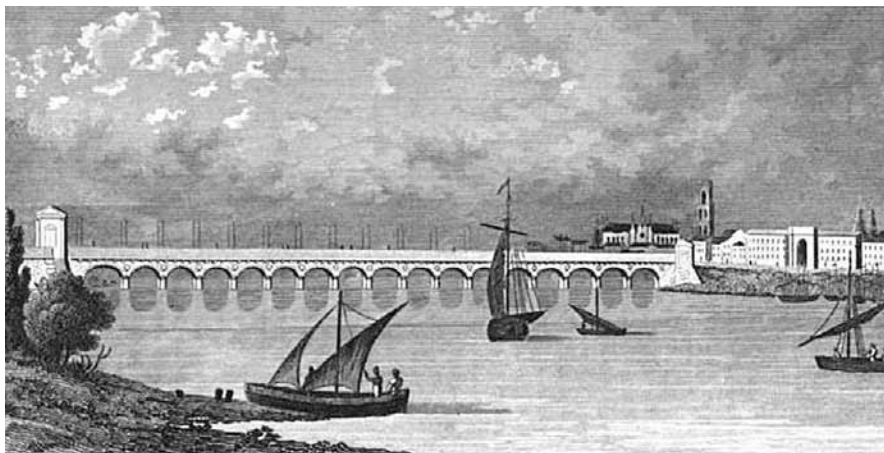
Dupuit la préconise en vue du maximum d'utilité publique.

L'ingénieur des Ponts et Chaussées écrit au début de son article de 1849 que «*La question de savoir si l'on doit établir des péages sur les voies de communication est une des plus importantes de l'économie politique des travaux publics*». Il ajoute : «On comprend que pour traiter ainsi la seule question de savoir si l'on doit, ou si on ne doit pas, établir des péages, il y aurait à examiner par quel impôt, ou par quel aggravation d'impôt, ils devraient être remplacés et quels seraient les effets de ces impôts ; ce ne serait ni plus ni moins qu'une théorie générale de l'impôt». Jules Dupuit est un des fondateurs de ce qu'on appelle l'économie publique²⁰.

Inaugurée sous l'Empire, la politique de concession des ponts à Paris et en France entière connaît un grand succès sous la Restauration (1815-1830) et la monarchie de Juillet (1830-1848). La raison principale en est le manque de moyens financiers

de l'époque. Par exemple, la compagnie des Frères Seguin²¹ obtient en 1833 la construction et la concession du pont Louis-Philippe à Paris²². Cette société obtient également la construction et la concession d'un grand nombre de ponts en France²³ : une quinzaine sur la Loire entre 1831 et 1850 mais aussi ceux notamment de Tournon sur le Rhône²⁴ et Saint Sever à Rouen (1836) ainsi qu'Elbeuf (1843) sur la Seine. De par leur approche anglo-saxonne des affaires, les frères entrepreneurs vont tenter de lancer en France le principe des turnpikes anglais, sans réussite.

La construction et la concession du pont de Bordeaux est aussi concédée à une compagnie privée (loi du 10 avril 1818). Le 1^{er} mai 1822, ce pont de pierre est ouvert à la circulation moyennant un péage. La nuit, il est fermé par des grilles²⁵. Son péage sera supprimé en 1863. Le succès des ponts à péage est tel qu'un cahier des charges type de concession de ponts à Paris est établi en 1857. En parallèle, l'État relance à partir 1830 une politique d'amélioration des routes redressement



La construction et exploitation du Pont de pierre à Bordeaux est concédée à une compagnie privée

des pentes et des courbes, fondée sur le principe de péage pour rémunérer les entrepreneurs²⁶.

Alors que du Premier Empire au Second Empire de nombreux ponts sont construits en concession et ont adopté divers systèmes de péage, ce principe est abandonné progressivement après 1860. En effet, on constate que les péages freinent le développement économique et les communications et qu'ils s'opposent à «la liberté d'aller et venir». La loi du 30 juillet 1880 est fondamentale : elle a pour objet de déterminer le mode de rachat des concessions des ponts à péage qui devront être rachetés dans un délai de huit ans. L'article 1 stipule : «Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales. En cas d'insuffisance des ressources immédiatement disponibles pour la construction des ponts dépendant de la voirie vicinale, il pourra y être pourvu par les départements et les communes intéressés, au moyen d'un emprunt à la caisse des chemins vicinaux».

Des décrets spécifiques avaient déjà autorisé les rachats des concessions de ponts avant 1880, comme ceux de Mazarik à Lyon (1865), de Guipry sur la Vilaine en 1861 et de Cubzac sur la Dordogne en 1866. L'État dénombre en 1873 400 ouvrages de ce type à péage²⁷. La loi de 1880 qui interdit de fait toute rémunération empêche toute implication privée dans la construction d'ouvrage et va donc priver la IIIe République d'une source importante de financement, notamment pour les grands projets de communication et de transport.

En France, il faudra attendre soixante-dix ans et l'année 1951 pour voir l'État relancer le principe des routes, ponts et tunnels à péage. D'abord, c'est la ratification par une loi du droit de percevoir un péage sur le pont de Tancarville au bénéfice de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Havre en dérogation aux principes posés par la loi de 1880. D'autre part, c'est d'un retour en grâce des routes à péage avec l'essor des autoroutes concédées à partir des années 1950.

Néanmoins, entre 1880 et 1951, le débat sur la question des péages est néanmoins relancé à plusieurs reprises. En 1912, soixante-dix ans après les travaux de l'ingénieur économiste Jules Dupuit, l'économiste anglais Arthur Cecil Pigou (1877-1959) défend l'idée d'un péage de régulation qui, en zone urbaine, prendrait la forme d'un péage de décongestion²⁸. En 1913-1914, c'est le fameux épisode «des villes mendiantes» : une trentaine de villes, dans le sud-ouest de la France d'abord puis dans d'autres régions, renoue avec l'octroi, c'est-à-dire une taxe forfaitaire à l'encontre des automobilistes qui entrent ou traversent ces villes. La Revue du Touring Club de France d'avril 1914 publie une première liste de ces villes mendiantes²⁹ et indique les itinéraires à suivre pour les contourner et éviter ainsi le passage à l'octroi. Le journal *L'Auto* appelle aussi avec succès au boycott de ces villes et le gouvernement finira par les désavouer pour abus de pouvoir³⁰.

En 1927, Le Conseil Général des Ponts et Chaussées donne un avis favorable à la construction de l'autoroute de l'Ouest, la première de ce genre en France. En 1938, l'État lance le concours pour sa

construction alors que plus de mille kilomètres d'autoroutes ont été livrées en Allemagne et des centaines en Italie. Les chantiers de l'autoroute de l'Ouest ouvrent l'année suivante et ne seront achevés qu'en 1946. Cette autoroute est gratuite, financée entièrement sur des fonds d'État³¹. La même année sont entreprises les premières études de l'autoroute Paris-Lille. En 1951, l'État crée le Fonds spécial d'investissement routier (FSIR) à qui est affectée une partie des taxes sur les carburants. Le FSIR doit permettre de financer la construction du réseau autoroutier.



Accès au tunnel de Saint-Cloud (1945) vers l'Autroute de l'Ouest. Il s'agit de la première autoroute française construite entre 1939 et 1946, à la sortie de Paris

²⁶ BEZANÇON Xavier, *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004, p. 190.

²⁷ DUCROCQ Théophile, *Cours de droit administratif*, Paris, Ernest Thorin Éditeur, Tome second, 1881. On dénombre toujours en 1870 1 348 péages de ce type appliqués sur les bacs et les bateaux de passage.

²⁸ DERYCKE Pierre-Henri, *Le péage urbain. Histoire-analyse-politiques*, Paris, Economica, 1997, 205 p. (Préface de Gabriel Dupuy). PIGOU Arthur Cecil, *Wealth and Welfare*, London, Macmillan, 1912

²⁹ La première liste comprend les villes d'Agen, Bordeaux, Le Havre, Libourne, Toulouse.

³⁰ En 1948, c'est la suppression définitive des octrois à l'entrée des villes, qui étaient tombés en désuétude.

³¹ BUFFEVENT de Michel, «L'achèvement de l'autoroute de l'Ouest», *Revue Travaux*, n° 19, août 1950, p.150.

Le 17 mai 1951, la Chambre de commerce et d'industrie du Havre obtient la concession (jusqu'en 2024) pour la construction et l'exploitation du pont de Tancarville. Ce pont et son péage est mis en service le 2 juillet 1959. C'est le retour en grâce des routes et ponts à péage. La loi n° 55-435 du 18 avril 1955 est fondamentale car elle pose les grands principes de la concession et définit le statut des autoroutes, notamment celui des autoroutes à péage : l'usage des autoroutes est gratuit, sauf «dans des cas exceptionnels» (article 4), lorsque l'État en concède la construction et l'exploitation ; un péage est alors perçu pour amortir le capital investi, entretenir et éventuellement étendre. À cette date, La France ne dispose que de 80 kilomètres d'autoroutes. L'autoroute au sud de Lille a été achevée en 1954. Un décret du 4 janvier 1960 modifiera l'article 4 de la loi



Pont de Tancarville en construction (1956). Mis en service le 2 juillet 1959, cet ouvrage sur la Seine marque le retour en grâce des ponts et... routes à péage en France

³² La Société de l'Autoroute Esterel-Côte d'Azur (ESCOTA) est la première société de ce type fondée en 1956. Sont créées ensuite : la Société de l'Autoroute de la Vallée du Rhône (SAVR) en 1957 - futur ASF en 1973 -, la Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPPR) en 1961, la Société de l'Autoroute Paris-Normandie (SAPN) en 1963 et la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) en 1963.

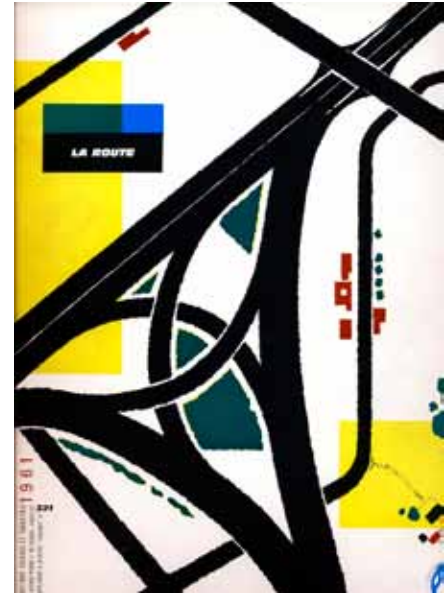
³³ Décret n° 70-298 du 12 mai 1970.

de 1955 en supprimant les mots «dans des cas exceptionnels».

Avec la constitution des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), la loi de 1955 marque le véritable départ de la construction des autoroutes françaises. Cinq SEMCA sont créées entre 1956 et 1963³². À partir de 1963, les SEM peuvent bénéficier d'emprunts lancés par la Caisse Nationale des Autoroutes (CNA). Créé le 20 juin, cet établissement public national, administré par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), procure aux SEM les ressources destinées à leur financement. L'élan est donné et des centaines de kilomètres d'autoroutes vont être construites par ses SEMCA en collaboration étroite avec les sociétés privées et les services techniques de l'État. Le 10 juillet 1967, le Premier ministre Georges Pompidou fixe comme priorité la réalisation d'un axe autoroutier Nord-Sud (Lille-Paris-Lyon-Marseille), qui sera inaugurée par lui-même, en tant que Président de la République, le 29 octobre 1970. Le 28 juin 1968, le millième kilomètre d'autoroutes est inauguré entre Montélimar et Donzère.

À la fin des années 1960, le ministre de l'Équipement Albin Chalandon se donne comme objectif de rattraper en dix ans le retard français en matière d'autoroutes, en triplant de 100 à 300 kilomètres par an leur rythme de construction. La loi du 24 décembre 1969, qui modifie le régime des SEMCA, confère à celles-ci une autonomie administrative et de gestion plus large. Il s'agit d'instaurer une concurrence privée, d'augmenter l'autonomie et la responsabilité des dites

SEMCA en réduisant le rôle des services de l'État en matière de conception et de réalisation des autoroutes. Le but est aussi de gagner 20 à 25 % sur les coûts d'investissement et de réduire les délais de réalisation.



Publicité de la revue *La Route* (1961). En 1970, l'État concède la construction et l'exploitation des autoroutes à des sociétés entièrement privées

En 1970, l'État concède la construction et l'exploitation des autoroutes à des sociétés entièrement privées³³. C'est la naissance de la Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (Cofiroute) et de la Société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA). Sont créées ensuite la Société des Autoroutes Paris-Est-Lorraine (APEL) en 1973 et la Société des Autoroutes de la Côte-Basque (ACOBAS) en 1974. Quatre ans séparent la signature du traité de concession des autoroutes Paris-Tours et Paris-Le Mans par Cofiroute et la mise en service des 250 premiers kilomètres de

ces deux liaisons. Les 550 kilomètres de l'A 4, Paris-Strasbourg, sont construits par APEL en cinq ans. Quant à la section Poitiers-Bordeaux, elle est réalisée par ASF en un temps record.

Dans ce cadre nouveau, les grands groupes de BTP et les sociétés routières jouent un rôle déterminant non seulement comme constructeur mais aussi comme actionnaire des nouvelles sociétés privées. Il faut noter également l'apport majeur joué par les entreprises de travaux publics en matière technologique et d'innovation dans les domaines des ouvrages d'art et des chaussées. En 1980, la France compte 4 700 kilomètres d'autoroutes très majoritairement à péage.

Cependant, après les chocs pétroliers de 1973 et 1979, les conditions économiques sont nettement moins favorables qu'auparavant et le système autoroutier doit être restructuré au début des années 1980. C'est pour cette raison, notamment de crise économique profonde, que le secteur public est dans l'obligation de reprendre les sociétés privées déficitaires (APEL, ACOBA et AREA). En 1983, est créé un établissement public spécifique appelé Autoroutes de France (ADF), qui assure la mise en place d'un mécanisme de péréquation des ressources entre les différentes sociétés d'économie mixte concessionnaires. Malgré ce demi-échec, la France a montré la voie et a élaboré un modèle : celui des concessions autoroutières à péages privées qui vont séduire de nombreux pays...

Cofiroute sera la seule des entreprises privées concessionnaires à poursuivre son chemin sur sa lancée. En 1981, ASF célèbre, sur l'aire de Montech (A 62), le millième kilomètre d'autoroutes construit et mis en exploitation. En 1987, l'État décide de renforcer les sociétés d'économie mixte en leur apportant une dotation en fonds propres. Les avances budgétaires qui avaient été nécessaires au démarrage de la construction du réseau autoroutier ont été parallèlement supprimées. Pendant ce temps, le paysage du secteur se reconfigure avec les premières fusions : SANEF et APEL en 1985, sous le sigle SANEF, et ACOBA et ASF en 1991, sous celui d'ASF.

Barrière de péage de Saint-Arnoult-en-Yvelines (1973) - Réseau Cofiroute



Barrière de péage de Saint-Arnoult-en-Yvelines (de nos jours) - Réseau Cofiroute

En parallèle de l'essor des autoroutes, d'autres d'ouvrages à péage de tous types sont ouverts à la circulation : le tunnel du Mont Blanc (1965), le pont d'Oléron (1966), le pont de Noirmoutier (1971), le pont de Saint-Nazaire (1975), le pont de Brotonne (1977), le tunnel du Fréjus (1980), le pont de l'Île-de-Ré (1988), le pont de Normandie (1995) et le viaduc de Millau (2004).



Viaduc de Millau en cours d'achèvement : plus qu'un pont à péage un prodigieux ouvrage de génie civil



Pont de Normandie achevé en 1995

À partir des années 1990, les concessions à péage en milieu urbain vont connaître un premier succès. En septembre 1993, le premier tunnel urbain payant de France, le Prado-Carénage à Marseille long de 2 450 mètres, est ouvert à la circulation. Il réutilise un ancien tunnel ferroviaire prolongé par le tunnel Louis-Rège. En 1996, c'est l'ouverture de l'A 14, entre Orgeval et La Défense, qui constitue la première autoroute de déchargement à péage en Île-de-France. Quand au second tunnel urbain à péage, le tunnel Duplex A 86 de 4,5 kilomètres, entre Rueil-Malmaison et l'A 13 à Versailles-Le Chesnay – tant attendu –, il est ouvert à la circulation en juin-juillet 2009. La seconde partie du tronçon, entre l'autoroute A 13 et le Pont-Colbert à Jouy-en-Josas, devrait être inauguré en 2011 ³⁴.

Le péage urbain : un outil de décongestion de la circulation et de limitation de la pollution

Après les premières expériences, menées notamment à Singapour, qui a été la première ville dans le monde à avoir adopté un tel système en 1975 – modernisé en 1998 –, et en Norvège – Bergen (1986), Oslo (1990) et Trondheim (1991) –, le péage urbain est devenu un outil de gestion de la circulation qui s'intègre dans une politique urbaine globale³⁵.

Le succès du péage de Londres (London congestion charge), mis en place en février 2003, a modifié le regard des décideurs français sur le péage urbain³⁶. Il fonctionne à partir de caméras de surveillance fixes qui enregistrent les véhicules entrant et sortant de la zone de péage, et qui permettent une lecture automatique de plaques minéralogiques. En janvier 2006, la municipalité de Stockholm a également testé un péage urbain six mois, de janvier à juillet 2006, qui a été pérennisé à partir du 1^{er} août 2007³⁷. La ville de Milan, très fortement polluée, a mis en place un péage urbain à partir du 2 janvier 2007. En septembre 2008, c'est au tour de Dublin de lancer un péage urbain par lecture optique des plaques sur son périphérique.

³⁴ www.cofiroute.fr

³⁵ CETUR, *Péage urbain. Vivre et se déplacer en ville*, Bogneux, CETUR, 1994, 143 p.

³⁶ BANISTER D., «Pragmatisme critique et tarification de l'encombrement de Londres», *Revue Internationale de Sciences Sociales*, UNESCO, n° 176, juin 2003, p. 277-295.

³⁷ LAURIF, *Le péage urbain de Stockholm. Bilan de l'expérimentation (du 3 janvier au 31 juillet 2006)*, LAURIF, février 2008, 93 p. *Le principal objectif qui était réduire de 10 à 15 % le trafic automobile pendant les heures de pointe du matin et du soir a été largement dépassé puisque la réduction moyenne des passages a été 22 % pour les seules heures de pointe. Les deux objectifs suivants ont été respectés : améliorer l'accès au centre-ville par les voies les plus chargées et réduire les émissions de gaz carbonique (CO2), d'oxydes d'azote (NOx) et de particules (PM) dans le centre-ville.*

Les péages urbains sont destinés d'abord à limiter la pollution et la congestion automobile de grandes agglomérations en rendant payant l'accès automobile au centre ville et à inciter les habitants des banlieues à emprunter les transports en commun.

Les sociétés concessionnaires en profitent pour lancer des innovations de service en rapport avec le péage : le péage de décongestion sur A 1 en 1992 et le télépéage en 1993. ASF est la première société à expérimenter le télépéage à Toulouse avec le Pass-Pass. Sept ans plus tard, le 1^{er} juillet 2000, le télépéage inter-sociétés dit Liber-T est accepté sur l'ensemble des autoroutes et ouvrages concédés du réseau autoroutier comme moyen de paiement pour les véhicules légers. Au 31 décembre 2008, c'est près de 2,5 millions d'abonnés qui utilisent le télépéage ! Les progrès technologiques ont été tels ces dix dernières années qu'il est maintenant possible d'envisager «électroniquement» l'établissement de péages ou la perception de taxes sur les déplacements dans pratiquement toutes les configurations de territoires ou de circulation. Le péage de décongestion a été étendu à partir de 1996 à d'autres autoroutes, province vers Paris.



Le télépéage connaît en France un véritable succès : 2,5 millions d'abonnés fin 2008

Si le système de financement des autoroutes mis en place en 1955 a assuré quasiment sans apport budgétaire la construction d'un réseau autoroutier moderne, la nécessité d'adapter les SEMCA à un environnement juridique nouveau les

oblige à faire évoluer leur structure. En 2000-2001, en accord avec les autorités européennes, une nouvelle réforme de la politique autoroutière française est entreprise. L'objectif principal est de permettre une plus large concurrence et l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché.



Réalisation de revêtement en enrobé sur autoroutes (années 1990). ©EUROVIA. Au franchissement du nouveau millénaire, le principe de l'adossement qui fait le succès de la France en matière de concession est remis en question pour une concurrence équitable

C'est la fin du système de l'adossement qui n'autorise pas une mise en concurrence équitable entre les candidats pour l'attribution d'une nouvelle concession³⁸. Les relations entre les pouvoirs publics et le secteur autoroutier vont se redéfinir en peu de temps. Dorénavant, l'État français ne garantit plus les emprunts des sociétés d'autoroutes ; les conditions de gestion des SEMCA se rapprochent de celles des sociétés privées. De fait, la donne se trouve changée et les cartes doivent être redistribuées...

L'État français se désengage du capital de toutes les sociétés concessionnaires d'autoroutes. L'année 2002 marque le début des privatisations d'ASF, d'APRR et de la SANEF. Ces opérations financières se terminent en 2006. L'État choisit Vinci comme repreneur d'ASF, un consortium conduit par

Albertis pour SANEF et l'association Eiffage-Macquarie pour APRR. En peu de temps, une étape importante a été franchie en matière d'autoroutes à péage, laquelle ouvre de nouvelles perspectives de développement par la mise en concurrence de tous les opérateurs.

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes à péage sont actuellement dans une phase de maturation et de structuration de leur activité³⁹. Alors que les modèles économiques évoluent vite ces sociétés doivent répondre aux nouveaux défis de demain, notamment aux progrès technologiques de leur propre activité. Même si la France reste une référence en matière d'ouvrages à péage de tous types ne devra-t-elle pas s'adapter demain aux avancées européennes et aux problématiques environnementales générales ?

À l'heure du Grenelle de l'environnement en France et de la Conférence sur le changement climatique de Copenhague (7-18 décembre 2009), la question des péages autoroutiers, urbains et autres, constitue un sujet d'actualité qui passionne toujours autant les décideurs économiques et politiques que les utilisateurs et les citoyens en général, car il s'agit, notamment en ville, du premier instrument de régulation de la circulation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. ★

³⁸ C'est à partir des années 1970 que le système astucieux de l'adossement s'est développé en France ; c'est-à-dire le financement des nouveaux tronçons du produit des péages perçus sur les sections déjà en service.

³⁹ En 2008, les quatorze sociétés concessionnaires de la construction et de l'exploitation d'autoroutes et de tunnels à péage ont réalisé un chiffre d'affaires de 7,3 milliards d'euros. Elles gèrent 8 522 km d'infrastructures. Chiffres clés au 31 décembre 2008, Association des Sociétés Françaises d'Autouroutes (ASFA). www.autoroutes.fr/lasfa/publications/chiffres-clés/2008.html