



Les concessions autoroutières

Au cœur des contradictions françaises

Table des matières

À propos de l’auteur	4
A propos de l’Institut Sapiens	4
Synthèse de l’étude	5
Les SCA, boucs émissaires faciles de l’anticapitalisme français	6
La critique des SCA, révélatrice de l’inculture économique	7
Les SCA, victimes de la démagogie de la classe politique	8
Les autoroutes : un impensé de la transition écologique.	9
Introduction	10
I - Les autoroutes concédées en France	13
1.1 Bref historique des concessions autoroutières	13
1955-1970. Création et développement des premières concessions autoroutières	14
1970-1983. Une première expérience des SCA privées	16
1984-2000. Réformes et restructurations	17
Depuis 2001. Privatisation des SCA « historiques » et nouvelle vague de concessions.	18
1.2 Paysage actuel	20
Quelques données	20
Concessions « historiques » et concessions récentes	22
Un secteur dominé par trois acteurs	23
2. Avantages et fonctionnement des concessions autoroutières	25
2.1 Le modèle concessif	26
Une délégation de service public	26
Un modèle avantageux pour l’État	27
Une société à la durée de vie limitée	28

2.2 Les contrats de concession	30
Contrats initiaux	30
Contrats de plan et avenants	31
Des dispositions encadrant toutes les étapes de la concession	33
2.3 Le modèle financier des concessions	38
Les ressources des concessions	38
Les péages	39
Marges et rentabilité des concessions autoroutières	41
2.4 Un environnement fortement contrôlé	47
Un renforcement progressif des contrôles depuis la privatisation	47
Un contrôle continu par le concédant	49
Le contrôle des marchés passés par les SCA	52
3. Des idées reçues qui polluent le débat	56
La privatisation des autoroutes : la vente des bijoux de famille ?	56
Les autoroutes bradées : un cadeau de 10 milliards ?	57
Le protocole de 2015 : une mauvaise affaire pour l'État ?	58
Le scandale de la non-gratuité : des infrastructures déjà payées ?	61
Les tarifs des péages : des augmentations abusives ?	62
Péages et dividendes : L'État privé de la poule aux œufs d'or ?	63
Les marchés de travaux : une occasion de s'en mettre plein les poches ?	65
Marges et profits : une rentabilité indécente ?	66
La gestion des autoroutes est une pure rente : une activité sans risques ?	67
4. Les concessions autoroutières : un outil toujours utile	70
4.1 Les autoroutes sont aussi notre avenir !	71
4.2 Autoroutes et nouveaux usages	72
Covoiturage	72

Autocars périurbains	73
Véhicule électrique	73
Véhicule autonome	74
4.3 Quel financement ?	75
L'allongement : une solution à considérer	75
L'adossement : une option fermée ?	76
Un enjeu majeur : maintenir le péage	77
4.4 Et si on osait... reconcéder ?	79
De la régie au renouvellement des concessions : des options multiples	79
Un objet à repenser	82
Conclusion	84
Références	86
Documents et activités parlementaires	86
Rapports	87
Autres	88
Sites web	88
Annexes	89
1. Calendrier de fin des concessions (du plus au moins proche)	89
2. Carte du réseau concédé en avril 2019	90
3. Clauses d'encadrement des recettes	91
4. Liste des indicateurs de performance	92

À propos de l'auteur



Olivier Babeau

**Président fondateur de
l'Institut Sapiens**

Ancien élève de l'ENS de Cachan, diplômé de l'ESCP, agrégé d'économie et docteur en sciences de gestion, Olivier Babeau est professeur à l'université de Bordeaux. Il est notamment l'auteur de *l'Horreur politique* (Les Belles Lettres, 2017) et de *l'Éloge de l'hypocrisie* (Cerf, 2018). Il intervient très régulièrement dans les médias pour décrypter l'actualité économique et politique.

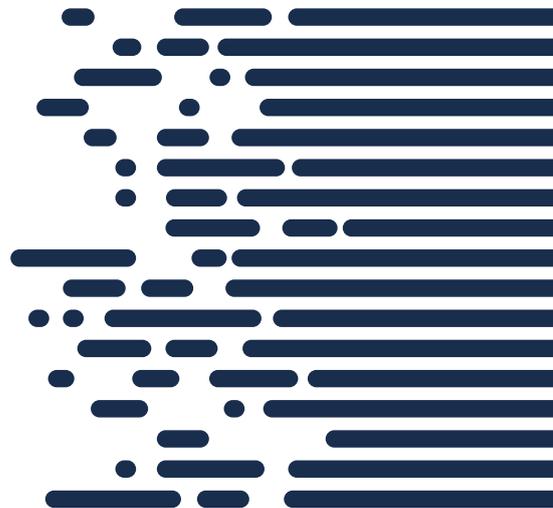
A propos de l'Institut Sapiens

L'Institut Sapiens est la première « think tech » française. Organisme indépendant à but non lucratif, sa vocation est de peser sur le débat économique et social français par la diffusion de ses idées. Il innove par ses méthodes, son ancrage territorial et la diversité des intervenants qu'il mobilise, afin de mieux penser les enjeux vertigineux du siècle.

Sapiens souhaite défendre la place de l'humain dans une société bouleversée par le numérique. Son axe principal de travail est l'étude et la promotion des nouvelles formes d'écosystèmes favorables au développement économique et au bien-être social.

Sapiens fédère un large réseau d'experts issus de tous horizons, universitaires, avocats, chefs d'entreprise, entrepreneurs, hauts fonctionnaires, autour d'adhérents intéressés par le débat touchant aux grands enjeux actuels.

Plus d'informations sur <http://institutsapiens.fr>





Synthèse de l'étude

Depuis la privatisation de certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) entre 2002 et 2006, ces dernières sont l'objet d'attaques incessantes. Leur privatisation et les principes qui régissent leur fonctionnement sont critiqués au-delà de toute rationalité. En réalité, c'est l'existence même des concessions autoroutières qui est questionnée.

Peu importe que la puissance publique et les collectivités locales recourent à des concessions pour distribuer de l'eau, faire visiter la tour Eiffel ou gérer des aéroports – sans offusquer personne. « Les autoroutes, c'est différent ! » entend-on partout. Aucun autre délégataire de service public ne déclenche de réactions de rejet aussi passionnelles. Chez les Français, comme chez les politiques, tout le monde semble se mettre d'accord pour déplorer « l'erreur » de la privatisation.

Cette unanimité affichée devrait susciter la méfiance. Elle est moins l'expression du bon sens populaire que le reflet de multiples contradictions françaises. On veut rouler sur des autoroutes parfaites ; on voudrait que les routes soient gratuites. On dénonce le niveau ou le principe même des péages ; on oublie que les infrastructures ont un coût, qui doit être supporté *in fine* par les usagers... ou les contribuables. On dénonce les profits des concessionnaires ; on oublie que 40 % du péage revient à l'État. On veut bien faire confiance à des acteurs privés pour gérer la distribution d'eau ou le ramassage des déchets ; on dénonce les concessionnaires qui bâtissent et gèrent les infrastructures routières – sans s'interroger par ailleurs sur le mauvais état du réseau non-concédé.

Les SCA, boucs émissaires faciles de l'anticapitalisme français

Les passions déchaînées par la question des autoroutes n'ont d'égal que la méconnaissance factuelle de ce secteur. En la matière, fantasmes et postures idéologiques ne sont jamais loin. Les Français entretiennent une méfiance de principe envers les grands groupes en charge des concessions, nourrie de mythes et de contre-vérités.

Les faux scandales abondent. Non, les autoroutes n'ont jamais été financées par les impôts : depuis les années 1950, le principe qui prévaut est celui des utilisateurs-payeurs. Non, les autoroutes ne sont pas payées depuis bien longtemps : les sociétés qui les gèrent continuent à porter une dette considérable. Non, les concessionnaires ne sont pas des prédateurs qui auraient profité de la privatisation pour se jeter sur les « bijoux de famille » et s'engraisser au détriment des Français.

Quand on n'invoque pas ces « légendes », on recourt aux positions de principe : seul l'État serait légitime à opérer des infrastructures de transport ; réaliser des profits sur le « droit » élémentaire de se déplacer serait inadmissible ; le secteur privé n'aurait pas à se mêler de service public, etc. C'est mal connaître l'histoire même des concessions en France, au-delà des couleurs politiques, comme c'est prêter à la gestion publique un caractère idéal qu'elle est loin de toujours posséder.

En vérité, les concessions autoroutières ne méritent pas les passions collectives dont elles sont entourées : une concession est un contrat, par lequel la puissance publique se dote d'infrastructures performantes sans toucher aux cordons de sa bourse, avec un fort degré de contrôle et en déléguant tous les risques. La concession est un objet technique, un véhicule d'investissement – ni plus, ni moins.

Il est temps de sortir des discours idéologiques, qui rendent impossible un débat serein sur les avantages réels des concessions autoroutières. Plus globalement, il est temps de réconcilier les Français avec une vision largement partagée dans d'autres pays – pas forcément « ultralibéraux » : il est possible de confier un service public à un opérateur privé dans des conditions optimales de coût et de qualité de service pour les citoyens.

La concession est un outil adéquat pour cela : elle est définie par des contrats exigeants, encadrée par une régulation stricte et soumise à un degré de contrôle sans équivalent. Quant aux concessionnaires, ils respectent à la lettre des contrats qui sont leur seul bien propre : ils construisent et gèrent une infrastructure complexe qui reviendra gratuitement et en bon état au concédant au terme des concessions.

La critique des SCA, révélatrice de l'inculture économique

Le débat sur les concessions souffre de trop nombreuses approximations : il est confisqué par des déclarations à l'emporte-pièce qui n'ont que l'apparence du bon sens. C'est une traduction parmi d'autres de la faible culture économique des Français, pointée du doigt depuis longtemps.

Plus grave, le débat sur les autoroutes a beaucoup souffert des analyses erronées avancées en 2014 par l'Autorité de la concurrence, qui dénonçait les profits indécents des SCA. Ces travaux ont surtout révélé une profonde ignorance des mécanismes économiques de la concession chez de hauts-fonctionnaires pourtant censés éclairer la décision politique. Si les experts du dossier autoroutier ont vite pointé du doigt les erreurs de ce rapport, ces corrections sont restées en grande partie inaudibles : les médias continuent à ressasser des chiffres et des conclusions fantaisistes, auréolés du prestige d'une autorité indépendante dont la parole a le poids des Évangiles.

Les politiques ne sont pas non plus exempts de reproche. Des mesures comme le gel des tarifs de 2015 – décidé au mépris de la signature de l'État, dans un pays où le droit des contrats continue heureusement à s'appliquer – ont suffisamment prouvé que la méconnaissance des principes économiques touche également certains de nos gouvernants.

Il est temps de rétablir des vérités factuelles en rappelant les bases économiques d'un modèle qui a montré son efficacité depuis des siècles – au moins depuis la construction du canal du Midi sous le règne de Louis XIV, soucieux de développer son royaume tout en ménageant les deniers publics (une préoccupation ancienne et qui n'a pas pris une ride).

Pour peu qu'on prenne le temps de le considérer, le modèle économique de la concession est simple à comprendre : il implique de subir des pertes importantes en début de cycle pour progressivement dégager des profits importants. Pour juger la rentabilité d'une concession, il faut examiner ses pertes et ses recettes sur toute sa durée de vie, et certainement pas sur une seule année en fin de contrat. Cette rentabilité, loin des soupçons et des fantasmes, n'a rien d'extravagant. Les évaluations les plus récentes publiées par l'Autorité de régulation des transports (ART) le confirment : la rentabilité des concessions autoroutières est conforme aux projections de la privatisation et raisonnable pour des infrastructures de cet ordre.

Les SCA, victimes de la démagogie de la classe politique

La question des concessions soulève de telles passions que les responsables politiques sont désormais peu nombreux à oser les défendre. Élus et responsables de tous bords déplorent en chœur des contrats mal équilibrés, un État aux mains liées, le crime originel de la privatisation – façon de se présenter à bon compte comme les champions de l'intérêt national et de tirer les fruits du populisme ambiant.

Les concessionnaires autoroutiers sont les pestiférés du débat public. À tel point qu'une ancienne ministre chargée des transports préfère assumer, devant une commission d'enquête sénatoriale, un improbable trou de mémoire plutôt que de reconnaître avoir signé en 2015 un protocole avec les SCA, en toute connaissance de cause – quelques mois à peine après avoir décidé de geler les tarifs de péage...

Cette posture est désastreuse à plus d'un titre. Elle encourage tacitement la remise en question de la légitimité des SCA – qui rendra difficile le débat sur leur renouvellement (une option dont la puissance publique aurait tort de se priver). Elle introduit un doute sur la rationalité de l'État et la solidité de sa signature. Elle alimente le ressentiment des usagers, qui s'est notamment traduit par des dégradations lors de la crise des gilets jaunes.

Il est temps que les politiques favorables aux concessions – car il en existe ! – assument enfin leur position. Il est temps que l'État concédant, au-delà des alternances politiques, cesse d'avoir la « concession honteuse ». Ses représentants devraient dire tout haut (dans les médias) ce qu'ils disent tout bas (dans les commissions d'enquête) : les relations avec les SCA sont bonnes, les contrats sont

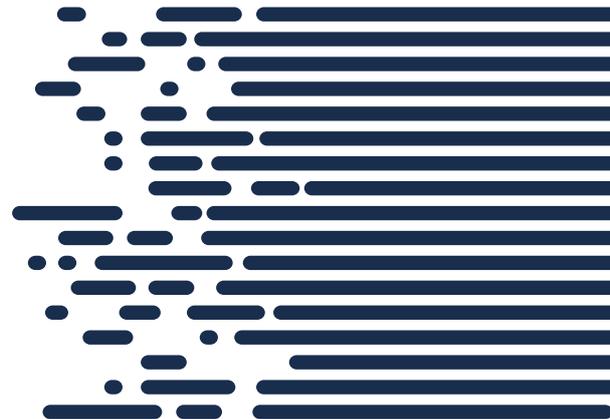
équilibrés et respectés, l'infrastructure et la sécurité du réseau sont excellentes, le financement par les usagers (y compris étrangers) est préférable à un financement annuel par le contribuable.

Les autoroutes : un impensé de la transition écologique.

Il est d'autant plus urgent de réhabiliter les concessions autoroutières que le futur des transports passe par leur bon entretien et leur développement. Le discrédit immérité jeté sur les concessionnaires privés a pour conséquence de rendre invisible la question des autoroutes. Quand on parle évolution ou décarbonation des transports, il n'est question que de ferroviaire ou de « mobilités douces ».

C'est oublier que la route représente 80 % des usages. C'est aussi oublier que la route – déjà construite – n'est pas carbonée : seuls les usages qui en sont faits dégagent des émissions carbone. Les autoroutes doivent retrouver toute leur place dans le débat sur le futur de nos infrastructures de transport. Et leur avenir ne doit pas exclure le recours à la concession.

En somme, le concédant doit enfin assumer la réalité, confirmée par les fonctionnaires en charge du contrôle opérationnel et juridique des SCA : la concession est un système qui préserve l'intérêt général et bénéficie à la collectivité.





Introduction

Qui ne possède pas un avis sur les autoroutes ? Et qui n'a pas déjà entendu le même individu reconnaître à la fois la qualité de ces infrastructures et l'amélioration constante de leurs services, tout en pestant pêle-mêle contre les péages (forcément trop chers), les augmentations annuelles (forcément trop importantes), les concessionnaires (forcément trop bien lotis) ? En France, on aime les autoroutes ; on aime moins les sociétés qui les gèrent – une schizophrénie assez représentative du rapport des Français au capitalisme.

Quinze ans après la décision du gouvernement de « privatiser les autoroutes » (une formule dont nous aurons l'occasion de voir l'approximation), la question du réseau concédé reste passionnelle. Le débat sur les autoroutes ne s'est jamais éteint et il est régulièrement ranimé par l'actualité. Les barrières de péage ont été un haut lieu de mobilisation des « gilets jaunes ». Dans la discussion de la loi PACTE, le précédent des autoroutes a servi de repoussoir commode aux partisans de la privatisation (« nous avons retenu la leçon de la privatisation des autoroutes ») comme à ses contempteurs (« vous reproduisez l'erreur des autoroutes »). Quant à la décision récente de l'Espagne de ne pas renouveler certaines concessions parvenues à leur échéance, elle a redonné de l'énergie à ceux qui souhaitent un retour de la gestion des autoroutes dans la sphère publique ou la fin des péages.

En vérité, le sujet des autoroutes est aussi passionnel que la réalité des concessions est mal connue. On dénonce les profits des concessionnaires, mais qui connaît la part des péages qui revient à l'État ? On dénonce des contrats désavantageux pour la puissance publique, mais qui connaît le détail des cahiers des charges ?

Dans sa prose pudique, l'Autorité de régulation des transports résume ainsi la situation : « Le secteur des autoroutes concédées, et partant, les choix des pouvoirs publics relatifs à ces infrastructures, font, depuis toujours, l'objet de nombreux débats et controverses dont les arguments peuvent parfois, faute d'un niveau d'information suffisant, manquer de rationalité.¹ »

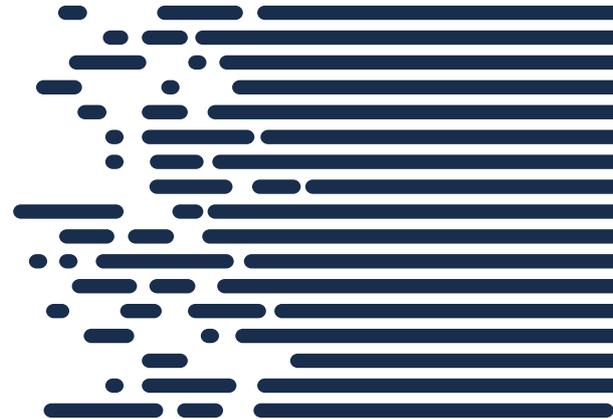
Disons-le encore plus nettement : le débat sur les concessions est victime de la faible connaissance du sujet, elle-même symptôme parmi d'autres de la faible culture économique et financière des Français. Une faiblesse qui ne concerne pas que le citoyen lambda : élus et journalistes sont souvent pris en flagrant délit d'inexactitude, sur le sujet des autoroutes. Même des institutions vénérables sont susceptibles de certains errements : les analyses publiées en 2014 par l'Autorité de la concurrence en sont le meilleur exemple. Il est d'ailleurs regrettable pour la qualité du débat collectif – que des données erronées continuent ainsi à alimenter – que ces analyses n'aient pas fait l'objet d'un *mea culpa* officiel.

Le système des concessions mérite un examen basé sur des données claires. Pourquoi ? Parce que les autoroutes sont au carrefour de sujets vitaux pour notre pays. Les autoroutes ne sont pas de « simples infrastructures ». Elles sont au cœur du développement et de la vitalité des territoires. Elles évoluent et doivent continuer à évoluer avec le développement de nouvelles technologies, qui vont-elles-mêmes révolutionner nos usages. Sans compter que des choix rapides s'imposent sur nos politiques de transport si nous entendons respecter nos engagements en matière de réduction des émissions carbone. Mobilité, territoires, nouvelles technologies, développement durable : ce sont aussi autant de préoccupations fortes de notre Institut, qui nous ont conduit à nous saisir de ce sujet brûlant.

Sauf prolongation nouvelle, les concessions dites « historiques » prendront fin entre 2031 et 2036. Dans le temps long des infrastructures, c'est demain. Dans ce contexte, il est nécessaire de mieux connaître la réalité des concessions autoroutières pour nous décider de manière éclairée, le temps venu, sur le modèle que la France souhaite adopter.

¹ Autorité de régulation des transports (ART), *Rapport sur l'économie générale des concessions*, p. 67.

La présente étude se découpera en quatre temps. Pour commencer, nous retracerons la façon dont s'est constitué le réseau des autoroutes concédées en France. Nous reviendrons ensuite de façon très factuelle sur la réalité et le fonctionnement des concessions autoroutières : avantages de la concession dans la gamme des outils dont dispose l'État et particularité de leur modèle économique ; détail du contenu des contrats et des modalités de contrôle de ce secteur. Enfin, après avoir confronté un certain nombre d'idées reçues aux faits, nous chercherons à poser quelques pistes de réflexion pour penser le futur de nos autoroutes.





I - Les autoroutes concédées en France

Pour comprendre les concessions autoroutières, il faut en premier lieu retracer leur histoire (qui ne se résume pas aux quinze années écoulées depuis la privatisation) et revenir sur le paysage actuel du réseau concédé (qui ne se limite pas aux sociétés privatisées en 2006).

1.1 Bref historique des concessions autoroutières

Il faut commencer par noter que le modèle concessif n'est pas propre aux autoroutes et leur est bien antérieur. Si les premières concessions autoroutières sont apparues dans les années 1950, on peut faire remonter ce modèle au moins jusqu'au XVII^e siècle avec le canal du Midi dont la royauté délègue – après adjudication et contre péage – le financement, la construction et la maintenance.

Ce système, utile pour bâtir des infrastructures sans grever les finances publiques, a surtout connu un important succès dans la France du XIXe siècle : c'est en recourant aux concessions que notre pays développe alors son réseau ferré ou encore ses réseaux de distribution en énergie. La réussite de ces précédents explique assez logiquement le choix opéré par la puissance publique de développer le réseau des autoroutes par le système des concessions.

1955-1970. Création et développement des premières concessions autoroutières

La création des concessions autoroutières est permise par la loi du 18 avril 1955, qui définit les autoroutes comme des « voies sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet, et réservées aux véhicules à propulsion mécanique ».

Si les autoroutes sont par principe gratuites, le législateur prévoit la possibilité à titre exceptionnel de soumettre ces voies à un péage, dans le cadre d'une concession accordée par l'État à des personnes publiques « ou à des sociétés d'économie mixtes dans lesquelles les intérêts publics sont majoritaires » (article 4). Toutefois cet article est modifié dès 1960 pour s'accorder au rythme du développement des concessions : le caractère « exceptionnel » du péage disparaît et la loi permet l'adossement de nouvelles sections.

Cinq SEMCA (société d'économie mixte concessionnaire d'autoroute) sont créées entre 1956 et 1963, pour une durée prévue de 35 ans :

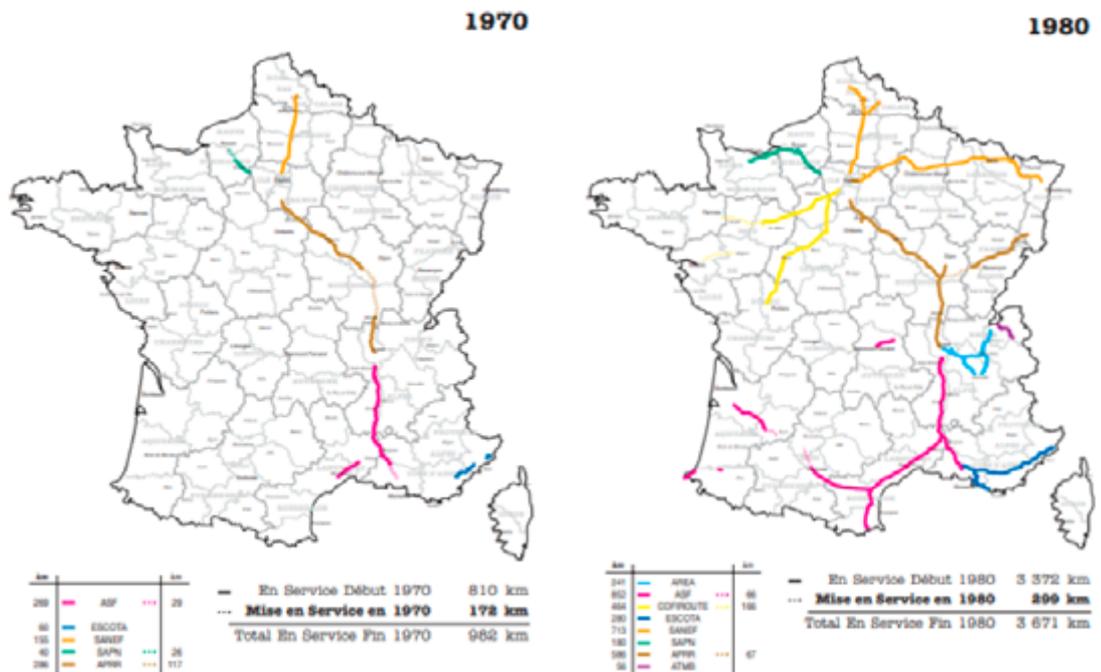
- Escota (Société des autoroutes Estérel-Côte-d'Azur) en 1956 ;
- la SAVR (Société de l'autoroute de la Vallée du Rhône) en 1957 ;
- la SAPL (Société de l'autoroute Paris-Lyon) en 1961 ;
- la SANF (Société de l'autoroute du Nord de la France) ;
- la SAPN (Société de l'autoroute Paris-Normandie).

Deux concessions sont accordées à la même époque pour les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus (STMB et SFTRF) pour une durée de 70 ans. Les sociétés concessionnaires chargées de la réalisation et de l'exploitation de ces ouvrages recevront par la suite en concession les tronçons autoroutiers qui y mènent.

En dépit de l'appellation société « mixte », ces structures sont entièrement publiques et bénéficient de conséquentes avances versées par l'État.

Pendant cette première période, la priorité est donnée à la desserte des grands centres urbains, et notamment à l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille.² L'A1, qui relie Lille à Paris, est achevée en 1967 ; les autoroutes A6 jusqu'à Lyon et A7 jusqu'à Marseille sont achevées en 1970. Pendant la décennie 1960-1970, ce sont 1000 km d'autoroutes qui sont construites sous le régime de la concession (cf. figure 1).

Figure 1 et 2. Cartes du réseau concédé en 1970 et 1980



Source : Cerema

² Si la réflexion sur les autoroutes avant-guerre portait surtout sur l'idée d'autoroutes de dégagement (sous la forme de courts tronçons s'arrêtant à distance limitée des villes), la France des années 1950 adopte résolument l'idée des autoroutes de liaison. Cf. Histoire des routes de France, Georges Reverdy, 1995.

1970-1983. Une première expérience des SCA privées

1970 marque un premier tournant dans l'histoire du réseau concédé : pour accélérer le rythme de construction, dans un contexte où la puissance publique peine à assurer le financement du réseau, la loi permet désormais de confier une concession à une SCA privée. Après mise en concurrence, quatre SCA privées sont alors formées, pour une durée prévue de 35 ans :

- Cofiroute (1970)
- Area (1970)
- Apel (1972)
- Acoba (1973)³.

L'État garde la responsabilité globale du réseau et le pilotage de son développement : il fixe les programmes, les tracés et les normes techniques des autoroutes à construire. Cette décision soulage toutefois le budget de l'État : les avances budgétaires consenties aux SCA sont moindres que pour les SEMCA et le concédant entend profiter de coûts de travaux moindres grâce à des gains d'efficacité.

Dans cette seconde période, la priorité est surtout donnée au développement radial des autoroutes autour de Paris et au développement de l'axe Bordeaux-Marseille. À mesure que leur périmètre géographique augmente, certaines des SEMCA adoptent un nouveau nom pour refléter cette évolution⁴ (cf. figure 2).

L'année 1983 marque toutefois l'échec relatif de cette première expérience privée et une restructuration du secteur des concessions. Fragilisées par les chocs pétroliers, les SCA privées – à l'exception de Cofiroute – sont dans une situation de faillite.⁵ La puissance publique décide d'intervenir : Area devient une SEMCA ; Apel et Acoba sont fondues dans des SEMCA géographiquement proches (Sanef et ASF).

³ Cofiroute, Compagnie financière et industrielle des autoroutes ; Area, Société des autoroutes Rhône-Alpes ; Apel, Société des autoroutes Paris-Est-Lorraine ; Acoba, Société des autoroutes de la Côte Basque.

⁴ Trois des concessions dites « historiques » prennent alors le nom sous lequel nous les connaissons encore : SAVR devient ASF (Autoroutes du Sud de la France) en 1973 ; la même année, SAPL devient APRR (Autoroutes Paris Rhin Rhône) ; enfin, la SANF devient la Sanef (Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France).

⁵ Bruno Georges, « Histoire de la concession autoroutière en France : structure financière », *Revue d'économie financière*, 1991, H-S n°1, p.213 : « Les deux chocs pétroliers [...] eurent pour répercussions un quadruplement des coûts de construction et un doublement des taux d'emprunt. Cette tendance fut encore aggravée par le fait que les péages n'eurent pas une évolution comparable ainsi que par une baisse générale des recettes liées à la diminution de la fréquentation. »

1984-2000. Réformes et restructurations

Pendant les deux décennies suivantes, le réseau autoroutier concédé se développe par adossement. La pratique est simple et répond à une logique de péréquation, largement utilisée dans les industries de distribution d'énergie : financer le développement de nouveaux tronçons en les rattachant à une concession déjà mature, contre des augmentations de péage et / ou une prolongation de la durée de concession.

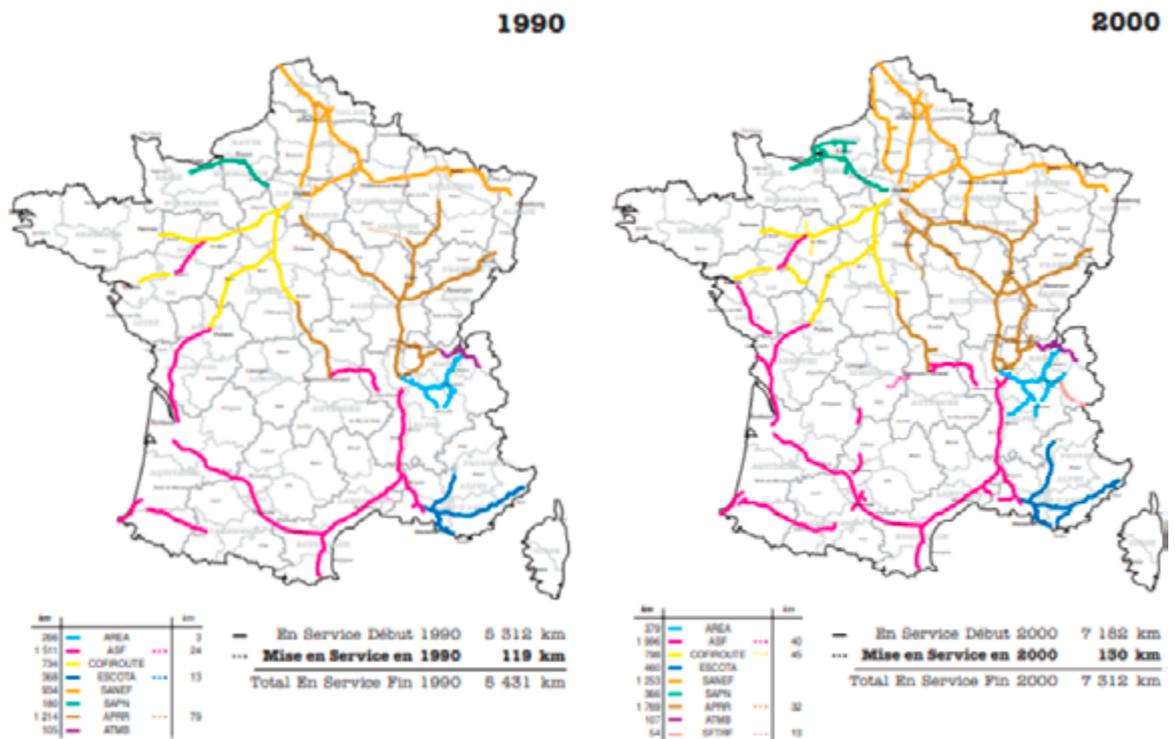
Ainsi, en 1988, un nouveau schéma directeur routier prévoit la réalisation de 2 800 km d'autoroutes supplémentaires dans le cadre d'un adossement généralisé. Sur la période 1990-2000, l'adossement permet au réseau concédé de gagner 1850 kilomètres supplémentaires. Il s'agit bien souvent de tronçons de « désenclavement », construits dans une logique d'aménagement du territoire.

En 1995, pour assurer la solidité des SEMCA, ces dernières sont regroupées en pôles régionaux : les concessions les plus fragiles sont rapprochées des plus solides. Sont ainsi créés trois groupes régionaux : Escota devient filiale d'ASF ; Area, filiale de APRR ; et SAPN, filiale de Sanef. Les filiales peuvent avoir des avances de trésorerie de la société mère.

La même année apparaissent les premiers contrats de plan. Ces contrats généralement quinquennaux, signés entre l'État et les différentes sociétés concessionnaires (publiques et Cofiroute), permettent de formaliser les engagements des parties sur les travaux et investissements, la politique tarifaire, les objectifs financiers, les indicateurs de gestions, les services à l'utilisateur, etc.

À la fin de la période, les concessionnaires « historiques » sont donc au nombre de neuf : huit SEMCA et une SCA privée depuis l'origine (Cofiroute). Quant au réseau autoroutier français, fin 2000, il compte 9800 kilomètres dont 7300 kilomètres pour le réseau.

Figure 3 et 4. Carte du réseau concédé en 1990 et 2000



Source : Cerema

Depuis 2001. Privatisation des SCA « historiques » et nouvelle vague de concessions.

Une nouvelle phase s'ouvre à partir de 2001, marquée par deux faits majeurs :

- Une ouverture progressive des principales concessions « historiques » au privé.

Une réforme des SEMCA rapproche leur gestion de celles des SCA privées et permet une ouverture de leur capital, qui vise à renforcer leur structure financière. Dans les années qui suivent, les concessions historiques voient des acteurs privés rentrer à leur capital : en 2002, sous le gouvernement Jospin, l'État ouvre à hauteur de 49 % le capital d'ASF, où Vinci entre dans un premier temps à 20 % ; en 2004, l'État cède 28 % du capital d'APRR, et 24 % du capital de la Sanef l'année suivante.

C'est cependant en 2005 que se produit la principale modification : le gouvernement Villepin annonce sa décision de céder les parts encore détenues par la puissance publique dans les trois grandes concessions historiques – ASF, Sanef et APRR (avec leurs filiales). Il s'agit alors pour le gouvernement de réduire la dette française et de disposer immédiatement de capitaux suffisants pour investir dans un programme de relance, et notamment dans de grands travaux dans le domaine des infrastructures ferroviaires. Au terme de cette opération, menée courant 2006, l'État récupère 14,8 milliards d'euros⁶.

- **L'apparition de nouvelles concessions.**

Moteur du développement du réseau autoroutier dans les années 1980 et 1990, la pratique de l'adossement est abandonnée à partir de 2000 car jugée peu compatible avec les règles de concurrence européenne : de fait, ce système avantage les sociétés ayant déjà un réseau concédé attenant à la section adossée. Désormais, cette pratique n'est valable que pour les « petits bouts » d'autoroute, comme la prolongation limitée d'une autoroute existante, la jonction de deux autoroutes ou les petits contournements urbains.

Pour tous les projets qui ne rentrent pas dans le cadre de ces « petits bouts », des concessions séparées doivent être créées avec un appel d'offres européen. C'est ainsi que de nouvelles SCA privées ont émergé pour des tronçons compris entre 17 et 150 kilomètres⁷.

On reviendra dans la dernière partie de cette étude aux débats politiques qui n'ont cessé d'entourer la question des autoroutes depuis la privatisation des six grandes SCA historiques (regroupées en trois ensembles). Notons simplement la date de 2015 qui, avec le protocole signé entre le concédant et les SCA – traduit dans la loi Macron et une série d'avenants, a grandement modifié les relations entre les contractants et le cadre réglementaire dans le secteur des concessions autoroutières.

⁶ Au total, si l'on inclut tous les achats de parts survenus entre 2002 et 2006, les SCA privées ont déboursé un total de 22,5 milliards d'euros. Elles ont par ailleurs récupéré la dette des concessions historiques et se sont engagées à un programme d'investissement de plusieurs milliards.

⁷ CEVM et Alis en 2001 ; Arcour et Adelaç en 2005 ; A'liéonor en 2006 ; Alicorne 2008 ; Atlandes et Albéa 2011 ; Arcos en 2016 ; Aliae pour la RCEA en 2019.

1.2 Paysage actuel

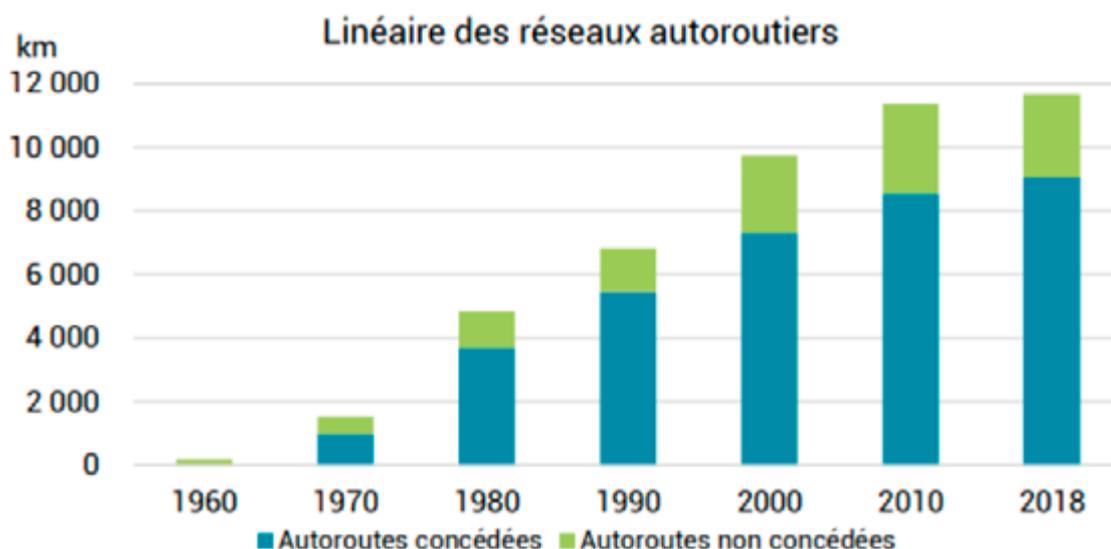
Quelques données

En 60 ans, le modèle français des concessions a permis la réalisation, sans recours au budget public, d'un réseau autoroutier dense, sûr et en bon état.

Un réseau dense. En 2020, le réseau concédé représente un linéaire de plus de 9 100 kilomètres (voir annexe 2) contre 12 000 kilomètres pour le réseau national non-concédé (routes nationales et 2000 kilomètres d'autoroutes gratuites).

Avec plus de 11 000 kilomètres d'autoroutes concédées et non-concédées, la France a développé en soixante ans un réseau particulièrement dense : le linéaire autoroutier est de 7 600 kilomètres en Italie pour une population semblable et de 13 000 kilomètres en Allemagne pour une population nettement plus importante⁸.

Figure 5. Évolution des réseaux autoroutiers concédés et non-concédés.



Source : ART, Rapport quinquennal sur l'économie générale des concessions, juillet 2020

⁸ Cabinet Norton Rose Fullbright, *Étude comparative du secteur autoroutier européen*, juin 2020. On notera de plus que le système des concessions a permis à la France de rattraper son retard en termes d'infrastructures autoroutières par rapport à ses voisins. Ainsi le réseau autoroutier français est passé de 1553 à 12 000 kilomètres quand il est passé de 3913 à 7600 kilomètres en Italie, et de 6001 à 13000 kilomètres en Allemagne.

En 2019, le réseau concédé compte plus de 97 milliards de kilomètres parcourus sur l'année (véhicules légers et poids lourds confondus). Le trafic est composé à 85 % de véhicules légers (pour 67 % des recettes de péage) et à 15 % par des poids lourds (pour 33 % des recettes)⁹.

Un réseau sûr. Les autoroutes sont cinq fois plus sûres que les autres réseaux, selon les chiffres de la mortalité routière. De plus, indépendamment de cette comparaison, la sécurité a progressé sur les autoroutes. Depuis 1980, le taux de tués pour un milliard de kilomètres parcourus sur autoroute a connu une baisse annuelle moyenne de 5,7 %. Depuis 2000, la mortalité a baissé de moitié sur le réseau autoroutier¹⁰.

Un réseau en bon état. Le bon état des autoroutes concédées n'est pas objet de débat. En 2014, selon l'indicateur IQRA, 65 % du réseau concédé des sept SCA historiques sont en très bon état, 18 % en bon état et 12 % en état moyen. Seul 1 % du réseau est jugé dégradé¹¹.

Le bon entretien du réseau concédé forme un vrai contraste avec la dégradation du réseau routier national non-concédé (RNN), victime de budgets trop fluctuants et insuffisants. Fin 2016, selon un audit externe commandé par le ministère des Transports dans le cadre des Assises nationales de la mobilité, seules 47 % des chaussées du RNN étaient en bon état, 36 % en état moyennement endommagé et 17 % gravement endommagées (soit 2040 kilomètres)¹².

9 ASFA, *Chiffres clés 2020*.

10 ONISR, *Bilan 2019 de la sécurité routière*.

11 *La qualité du réseau autoroutier est suivie par les indicateurs IQRA (une méthodologie proche de celle utilisée pour le réseau des routes nationales) et IQQA, que les concessionnaires d'autoroutes doivent renseigner depuis 2005 et que l'État contrôle au moyen de visites non formalisées et d'audits formalisés approfondis. Cf. Rapport d'information du Sénat, Infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger, 2017.*

12 https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.10_dossier_reseau_routier.pdf

Concessions « historiques » et concessions récentes

Il faut bien distinguer entre les concessions dites « historiques » et les concessions dites « récentes ». Elles constituent en effet deux ensembles aux caractéristiques très différentes, que ce soit pour la taille, pour les contrats ou encore pour le degré de maturité.

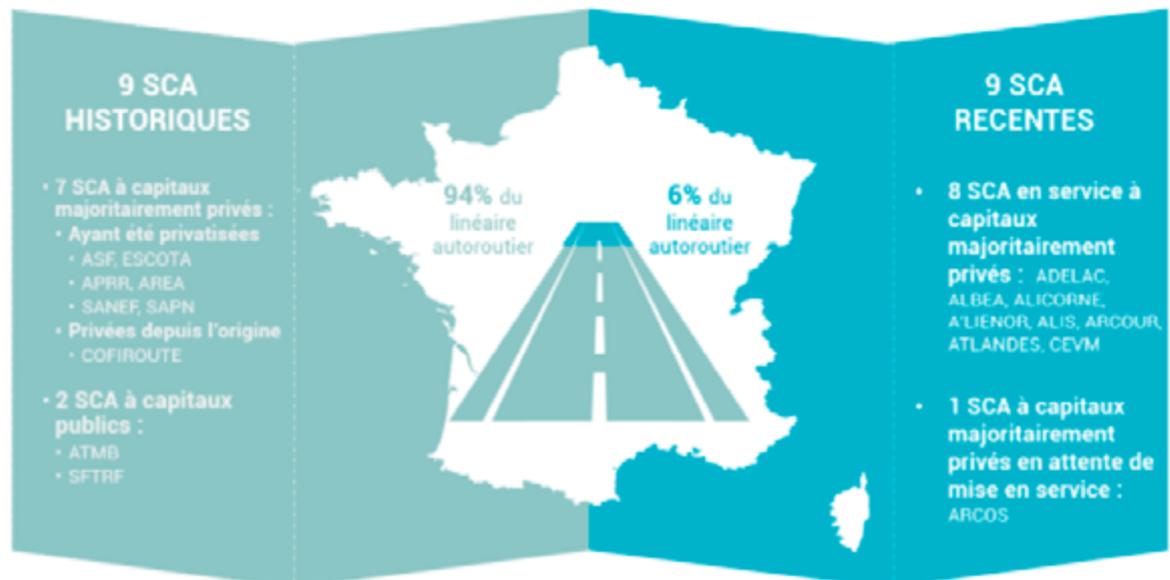
Les concessions historiques sont les neuf concessions dont les contrats ont été signés avant 1956 et 1970. Parmi ces sociétés, sept sont privées : ASF et sa filiale Escota ; APRR et sa filiale Area ; Sanef et sa filiale Sapn ; et enfin Cofiroute (seule société concessionnaire privée depuis ses origines). Deux sociétés concessionnaires historiques restent majoritairement à capitaux publics (ATMB et SFTRF).

Ces concessions historiques représentent la vaste majorité du réseau concédé : leur linéaire n'a cessé de croître grâce à la pratique de l'adossement. La taille des concessions récentes est beaucoup plus limitée. Le poids des concessions historiques se traduit dans leur part du trafic (97,2 %) et dans le chiffre d'affaires global des sociétés concessionnaires (95,3 %).

En l'absence de prolongation nouvelle, les sept SCA historiques privées prendront fin entre 2031 et 2036. L'État aura donc récupéré dans 15 ans la quasi-totalité du réseau concédé.

Les concessions récentes sont les dix concessions octroyées « depuis 2001 à des sociétés privées après appel d'offres, pour de nouveaux tronçons d'autoroutes de taille limitée à une centaine de kilomètres ou pour de nouveaux ouvrages d'art » (site du ministère de la transition écologique). Du fait des niveaux de trafic prévus, et en raison de la fin de la pratique de l'adossement, ces concessions ont des tarifs plus élevés que les réseaux historiques « adossés » et nécessitent souvent des subventions publiques.

Figure 6. Liste des sociétés concessionnaires d'autoroutes¹³



Source : ART, Rapport annuel sur les marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroute, exercice 2019.

Un secteur dominé par trois acteurs

En 2020, on dénombre 20 contrats de concessions entre l'État et 19 sociétés. 17 de ces sociétés sont des SCA privées.

Le secteur des concessions est toutefois dominé par trois grands groupes, dont deux sont aussi des acteurs majeurs dans le domaine du BTP en France :

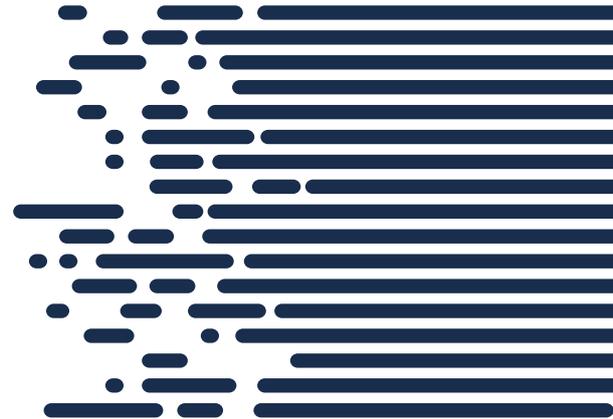
* Le groupe Vinci détient trois des concessions historiques (Cofiroute et ASF / Escota) et a également emporté deux concessions récentes (Arcour et Arcos, filiales de Vinci Autoroutes à 90 % et 100 %). Dans l'ensemble, les concessions gérées par Vinci autoroutes représentent 4450 kilomètres, soit près de la moitié du linéaire du réseau concédé.

* Le groupe Eiffage est actionnaire majoritaire dans APRR / Area ainsi que dans CEVM (Compagnie Eiffage du Viaduc de Millau), Adelac, A'liénor et Aliae. Le réseau concédé géré par Eiffage concessions représente 2460 km.

¹³ Il faut rajouter ici Aliae, société concessionnaire (gérée par Eiffage) récemment chargée de transformer un tronçon de la RCEA (RN79) en autoroute 2x2 voies (future A79).

* Le dernier des grands concessionnaires en France est le groupe espagnol Abertis, qui s'est porté acquéreur de Sanef / SAPN au moment de la privatisation. Il gère un réseau de 1760 kilomètres. Depuis 2018, Abertis est détenu par Atlantia et ACS, deux groupes possédant des activités dans le BTP, mais ces derniers sont encore peu ou non actifs en France.

Il faut également noter que plusieurs groupes du BTP possèdent des participations minoritaires au sein des SCA récentes, dont l'actionnariat est souvent plus composite : on peut ainsi citer Fayat (Albéa), NGE (Albéa, Alicorne, Atlandes), Spie Batignolles (Alicorne) ou encore Egis (Atlandes, Alis).





2. Avantages et fonctionnement des concessions autoroutières

Le lecteur pressé sera sans doute tenté de passer directement aux deux derniers chapitres de cette étude, qui traitent respectivement des clichés encombrant trop souvent le débat public et du futur des autoroutes concédées. Le présent chapitre pose toutefois des éléments indispensables pour examiner en toute connaissance de cause la question des concessions.

Dans les pages qui suivent, on examinera en premier lieu les caractéristiques de la concession, qui se distingue de toutes les autres modalités de délégation de service public et possède de nombreux avantages pour un État soucieux de ménager ses finances publiques (2.1). On étudiera dans le détail les clauses contenues dans les contrats de concession et la manière dont ils peuvent évoluer, au gré des demandes du concédant (2.2). On verra enfin que les concessions sont avant tout un véhicule d'investissement où le niveau des péages est corrélé à la réalité des investissements, dont la rentabilité n'a rien d'extravagant (2.3). Enfin, on s'intéressera au niveau de contrôle intense auquel est soumis – de façon parfois excessive – l'activité des concessionnaires (2.4).

2.1 Le modèle concessif

Une délégation de service public

La concession n'est pas le seul modèle qui s'offre à l'État pour financer les grandes infrastructures (voir figure 3). Par rapport à la maîtrise d'ouvrage public ou au contrat de partenariat, le modèle concessif possède trois caractéristiques fondamentales : un transfert de risques maximal ; une rémunération liée au résultat d'exploitation (les revenus du péage, qui dépendent du trafic et de son évolution) ; une exploitation dans la longue durée.

Le recours à la concession permet de réaliser des investissements majeurs sans solliciter les deniers publics et en transférant l'essentiel des risques à un autre acteur. La société concessionnaire est notamment exposée au risque trafic. La quasi-totalité de sa rémunération venant du péage, la rentabilité de la concession est liée au degré d'utilisation des infrastructures (contrairement à un marché de partenariat où la puissance publique verse un loyer ou une rémunération forfaitaire).

Figure 7. Les différents modèles de délégation

	Dispositif	Principe	Répartition des risques	Autres caractéristiques	
Sans travaux majeurs	Marché public¹ (<5 ans)	Gestion (exploitation & maintenance) confiée au privé, rémunération en majorité fixe	Financement Travaux ² Fréquentation	Public Public Public	<ul style="list-style-type: none"> • Conditions d'exploitation, tarifs définis par le public • Rémunération y.c. en cas de déficit
	Règle intéressée (DSP) (~5-7 ans)	Gestion du service public confiée au privé, rémunération intéressée du délégataire	Financement Travaux ² Fréquentation	Public Public Partagé	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifs / conditions co-définies • Rémunération peut être % du CA, complétée d'un bonus / malus, etc.
	Affermage (DSP) (~7-12 ans)	Gestion du service public confiée au privé, rémunération par les recettes des usagers	Financement Travaux ² Fréquentation	Public Public Privé	<ul style="list-style-type: none"> • Délégataire collecte la rémunération éventuelle pour son propre compte • Délégataire reverse une redevance
Avec travaux majeurs	Maîtrise d'ouvrage public	Construction par le privé contre rémunération fixée – exploitation / maintenance hors périmètre	Financement Travaux ² Fréquentation	Public Partagé Public	<ul style="list-style-type: none"> • Surtout si faibles montants, complexité, au vu du poids sur les finances publiques
	Contrat de partenariat (~20-30 ans)	Construction et exploitation / maintenance par le privé, contre rémunération fixée par contrat	Financement Travaux ² Fréquentation	Privé Privé Public	<ul style="list-style-type: none"> • Eligibilité à démontrer (complexité, urgence, ou meilleur bilan coûts / avantages)
	Concession (DSP) (~15-20 ans)	Construction et exploitation / maintenance par le privé, rémunération liée au résultat d'exploitation du service	Financement Travaux ² Fréquentation	Privé Privé Privé	<ul style="list-style-type: none"> • Surtout si complexité (technique, financière), au vu du poids sur les finances publiques

Source : ASFA

Un modèle avantageux pour l'État

Du point de vue de l'État, les avantages du système concessif sont nombreux :

En premier lieu, le modèle de la concession permet de financer des infrastructures majeures sans recourir aux finances publiques. C'est un avantage non négligeable dans un contexte budgétaire tendu. Ce système permet aussi (même si cet avantage ne lui est pas exclusif) de soustraire le financement de l'équipement et de son entretien au principe de l'annualité budgétaire.

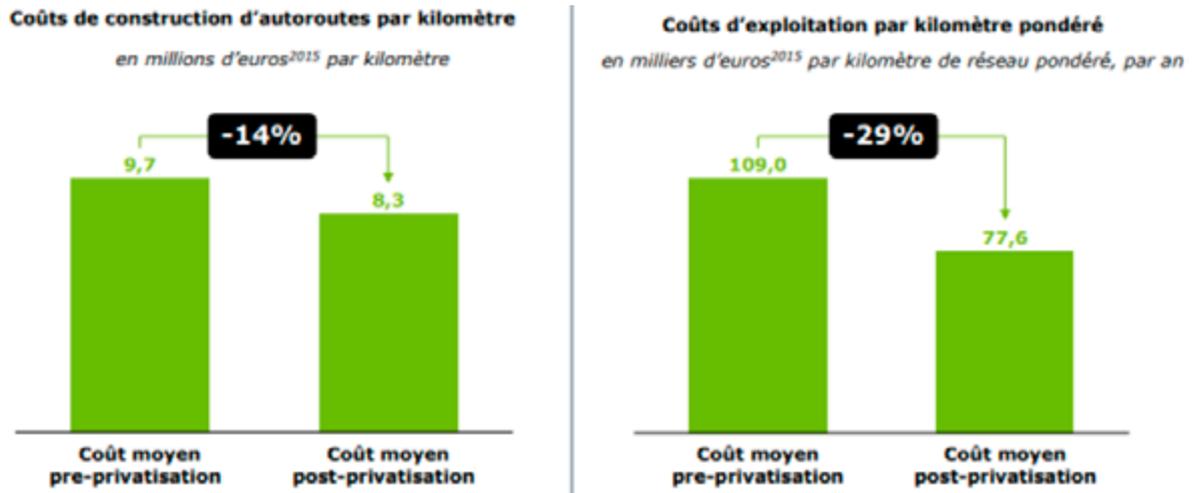
Le recours au péage signifie surtout que le financement de l'infrastructure revient en définitive aux usagers. Un tel système « utilisateur-payeur » permet de ne pas faire peser le prix des autoroutes sur les contribuables qui ne se servent pas du réseau autoroutier, tout en mettant à contribution les véhicules étrangers ; il rend aussi plus tangible le prix des infrastructures aux utilisateurs. Il présente à ce titre les mêmes vertus écologiques que l'écotaxe, que l'État a vainement essayé de mettre en place.

Le système des concessions permet à l'État de transférer l'ensemble des risques liés à la construction, à l'exploitation et au trafic. Ces risques sont réels. Dans la phase de construction, tout dépassements de coûts est ainsi à la charge du concessionnaire. Les coûts d'exploitation peuvent s'avérer plus élevés que prévu (si le prix des enrobés connaît une hausse inattendue, par exemple). Enfin le trafic peut démentir les prévisions : le trafic des poids lourds a ainsi chuté suite à la crise de 2008 et mis dix ans à retrouver son niveau de 2007 ; plus près de nous, l'épidémie de Covid-19 a entraîné une quasi-disparition du trafic des véhicules légers, suite au confinement et aux mesures de restriction des déplacements.

Dans la pratique, on observe que les délais de mise en service sont plus courts quand la société chargée de la construction est aussi rémunérée par son exploitation : le concessionnaire a tout intérêt à réaliser rapidement son ouvrage pour percevoir les revenus du péage. Cette incitation est plus forte que dans le cas où une société est seulement chargée de l'entretien et de l'exploitation d'une autoroute.

Enfin, en faisant assurer la construction et l'entretien de son réseau autoroutier par de grandes entreprises dont c'est le métier, le concédant profite de leur expertise en la matière et de gains d'efficience.

Figure 8. Évolution des coûts de construction et d'exploitation pour un kilomètre d'autoroute (période 1985-2005 et 2007-2015)



Source : Monitor Deloitte

Une société à la durée de vie limitée

En fin de contrat, la société concessionnaire restitue son réseau au concédant, gratuitement et en bon état. La concession n'est donc pas une entreprise traditionnelle : elle constitue avant tout un véhicule financier. Sa durée de vie est limitée et stipulée dans le contrat : elle dure le temps que les revenus des péages (qui forment sa principale recette) lui permettent de recouvrer ses investissements, de rembourser ses dettes tout en dégagant un bénéfice raisonnable.

Dans les faits, comme on le voit avec les concessions historiques, il arrive que la durée initialement prévue dans les contrats soit nettement prolongée (*voir annexe 1*).

La France a longtemps recouru à la pratique de l'adossement pour créer des liaisons interurbaines moins rentables, dans une logique d'aménagement du territoire. On finançait de nouvelles sections (notamment des tronçons de désenclavement) en les adossant à des réseaux plus matures. En compensation – car la rentabilité globale pour le concessionnaire ne doit pas être affectée – on procédait à une hausse des tarifs ou à une extension de la durée de concession. Bref : le péage perçu sur les sections les plus anciennes contribuait à financer les plus récentes. Ce principe de péréquation existe dans beaucoup d'autres industries de réseaux.

Cette méthode, employée jusqu'à la fin des années 1990, a permis le développement rapide du réseau autoroutier français tout en entraînant un allongement des durées de concession initialement prévues. Cependant, prenant acte du point de vue du Conseil d'État (avis du 16 septembre 1999) et des nouvelles obligations européennes sur la mise en concurrence des marchés de travaux, la France a décidé de mettre un terme à la pratique de l'adossement depuis 2001. Toutes les nouvelles concessions font donc systématiquement l'objet d'un appel d'offres européen¹⁴.

Cela ne signifie pas que les prolongations de concessions sont désormais impossibles. Une extension de la durée peut être accordée (par avenant) pour compenser de nouveaux ouvrages ou aménagements non prévus initialement – à condition que ces travaux, non susceptibles d'être réalisés de manière autonome, ne modifient pas la nature de la concession. Toute décision de ce type est à la seule main du concédant, qui doit en notifier au préalable la Commission européenne, au titre du contrôle des aides d'État¹⁵. De tels allongements ont régulièrement été mis en œuvre par la France depuis 2000 (2001, 2005, 2009, 2015), mais aussi par d'autres pays européens.

Notons que les contrats de concession les plus récents comprennent des clauses permettant de limiter la durée de la concession en cas de rentabilité excessive. De telles clauses, dites de « durée endogène », ont été introduites par avenant dans les contrats des concessions historiques. Par ailleurs, depuis la loi Macron de 2015, tout allongement de durée est soumis à une autorisation législative spécifique.

¹⁴ On pourrait d'ailleurs s'interroger sur la lecture que l'État fait aujourd'hui d'un droit européen qui s'est assoupli depuis 2014 avec la directive « Concessions ». Dans certains cas, on peut se demander si un recours à l'adossement de nouveaux tronçons à des concessions matures ne serait pas préférable à la mise en concurrence, pour de petites sections dont les tarifs sont mécaniquement élevés et les durées de vie très longues (cf. chap. 4).

¹⁵ La Commission européenne vérifie que l'allongement accordé se limite au strict temps nécessaire pour couvrir les nouvelles charges (sans exclure un bénéfice raisonnable) et veille à ce que des mesures soient prises pour éviter toute surcompensation.

2.2 Les contrats de concession

On entend souvent critiquer le manque de souplesse des contrats de concession, qui lieraient les mains du concédant. En réalité, les contrats de concession peuvent naturellement évoluer : c'est une bonne chose pour des contrats appelés à durer plusieurs décennies et qui ne peuvent pas nécessairement avoir tout prévu. Mais les contrats sont aussi une garantie de long terme et de financement dans la durée des infrastructures. Ce sont notamment les contrats qui fixent la « loi tarifaire », c'est-à-dire la formule selon laquelle les redevances de péage sont appelées à évoluer.

Un contrat de concession est constitué de deux documents : une convention de concession et un cahier des charges. Le cas échéant, ils peuvent être complétés par un contrat de plan, intégré au contrat dans le cadre d'un avenant.

Contrats initiaux

La convention de concession est un document très court¹⁶. Cette convention contient fondamentalement trois éléments :

- 1°) Le périmètre géographique de la concession accordée, son titulaire et les tâches qui lui sont déléguées (financement, construction, entretien, exploitation) ;
- 2°) L'engagement du concessionnaire à accomplir ces tâches à ses frais, risques et périls ;
- 3°) Le droit du concessionnaire à percevoir un péage pendant la durée de la concession.

Le cahier des charges complète cette convention dans le détail : c'est le cœur du contrat de concession. Il comprend plusieurs dizaines de pages, une quarantaine d'articles et de nombreuses annexes. Il précise les droits et obligations, les modalités de fonctionnement sur la durée, les exigences de qualité, le système de péage, le niveau du péage et son évolution annuelle etc.

Par construction, un contrat de concession est équilibré. Il pose d'un côté les missions confiées (autrement dit l'étendue des risques assumés par le concessionnaire) et de l'autre les droits accordés en compensation de ces risques (la loi tarifaire et la durée de concession). Ces droits – qui forment la seule ressource

¹⁶ Sept articles dans le contrat du concessionnaire ASF, ou encore cinq seulement dans le contrat d'Alcorne.

du concessionnaire¹⁷ – sont calculés avant signature du contrat, sur des hypothèses de trafic et d'inflation.

Les hypothèses de valorisation ainsi formulées évoluent aux risques et périls du concessionnaire, sans recours possible. Aucune indemnité n'est versée au concessionnaire si la construction excède les coûts ou le délai prévu, si les coûts d'exploitation s'avèrent plus élevés ou si le trafic (et donc ses recettes) est plus faible que prévu. C'est aussi ce risque économique réel que le concessionnaire fait payer au concédant.

L'équilibre fixé dans le contrat ne peut bouger que dans deux conditions, qui ne dépendent pas du concessionnaire mais uniquement du concédant :

- * L'État prend une mesure qui a un impact sur les conditions d'exécution (ex. une nouvelle norme relative aux autoroutes, qui représente un coût non initialement prévu) ;

- * L'État souhaite modifier les termes du contrat (ex. en demandant la réalisation de travaux supplémentaires ou pour faire évoluer certaines règles).

Le concédant est toutefois tenu d'assurer la neutralité des modifications par des mesures de compensation, négociées de gré à gré.

Contrats de plan et avenants

Les contrats de concessions ont une durée de plusieurs décennies. On comprend aisément que certaines évolutions ne puissent pas être prévues par le contrat initial et qu'il faille adapter ce dernier pour assurer la bonne gestion des infrastructures, qui assurent une mission de service public.

¹⁷ En vertu du Code de la commande publique (L.1121-1), le concessionnaire peut recevoir une contribution financière, avant signature du contrat, pour garantir la réalisation de projets jugés utiles par le concédant (dans une logique d'aménagement du territoire, par exemple) mais dont le niveau de trafic prévu ne suffit pas à assurer le financement. Cette contribution financière ne doit toutefois pas éliminer tout risque financier pour le concessionnaire, sans quoi elle serait considérée comme une aide d'État du point de vue de l'Union Européenne. Le concessionnaire peut également percevoir des redevances de la part de sous-concessionnaires chargés d'exploiter les aires de service. Il n'en reste pas moins que le péage constitue de loin sa ressource essentielle.

Toutes les modifications apportées au contrat de concessions sont formalisées par des avenants. Comme les contrats initiaux, tout avenant doit être approuvé par un décret du Conseil d'État. Depuis 2016, les avenants sont également soumis à un avis de l'ART, s'ils modifient la durée de la concession ou la loi tarifaire.

Tout changement dépend en dernière analyse du concédant. L'État reste propriétaire du réseau et décide seul de la façon dont il entend aménager le territoire. Le concessionnaire peut cependant proposer des modifications. En tout état de cause, tous les avenants signés à ce jour ont été voulus par le concédant.

Un avenant permet de faire évoluer les missions et le périmètre de la concession. Les avenants sont utilisés pour :

- aménager et moderniser le réseau concédé (adaptation à la hausse du trafic, travaux d'élargissement, amélioration de la sécurité et de la fluidité) ;
- compenser des mesures fiscales ;
- renforcer le cadre contractuel.

Pour les nouveaux travaux, les avenants fixent également les compensations choisies pour assurer la conservation de l'équilibre du contrat : allongement de la durée de concession et/ou hausse de tarifs, ou encore subventions. Depuis la loi Macron de 2015, tout allongement de la durée de concession est soumis à une autorisation législative *ad hoc*.

Depuis 1995, les avenants visent souvent à intégrer au contrat initial un « contrat de plan » ou « contrat d'entreprise », pour une société publique. Ce contrat facultatif, d'une durée habituelle (et maximale) de cinq ans, énonce les engagements supplémentaires du concédant et du concessionnaire sur la période envisagée.

Il prévoit en général un ensemble de nouveaux travaux pour moderniser le réseau (par exemple le développement d'aires de covoiturage, dans les contrats de plan les plus récents) et leur compensation par des hausses tarifaires au niveau des péages¹⁸. Il peut également instaurer de nouveaux outils de contrôle, comme des indicateurs de performance, en précisant des objectifs à atteindre et des pénalités à acquitter dans le cas contraire.

¹⁸ Décret 95-81 du 24 janvier 1995 : « Le contrat de plan, conclu pour une durée maximale de cinq années renouvelable entre l'État et la société concessionnaire, fixe les modalités d'évolution des tarifs de péages pendant la période considérée. »

Des dispositions encadrant toutes les étapes de la concession

Les clauses contenues dans le cahier des charges traduisent dans le détail le transfert de risque opéré, sur toute la durée de la concession, entre le concédant et les concessionnaires.

- **Phase de construction**

Le concessionnaire doit respecter des dispositions techniques et des obligations de qualité très précises, fixées et contrôlées par le concédant. Pour autant, il est seul responsable de la conception de l'ouvrage et des travaux – y compris après l'autorisation de mise en service délivrée par le concédant : si des frais supplémentaires surviennent pendant la phase d'exploitation en raison d'un défaut de conception, ils sont entièrement à la charge du concessionnaire.

Le concessionnaire est également tenu de réaliser ses travaux dans un délai fixé, sous peine de s'exposer autrement à des pénalités journalières, qui croissent à mesure que le retard s'accroît. Comme le rappelle l'ART : « Au-delà d'un certain retard, certains contrats permettent au concédant de se substituer à la société concessionnaire pour faire réaliser les travaux aux frais de cette dernière ; d'autres contrats, quant à eux, prévoient expressément qu'un retard à la mise en service excédant 18 mois constitue un motif de déchéance du concessionnaire.¹⁹ »

Les risques liés à la construction ne disparaissent d'ailleurs pas de manière définitive, après la mise en service des ouvrages initialement prévus, puisque le concédant peut imposer la construction de nouveaux ouvrages non-prévus mais jugés nécessaires au service public autoroutier (contre compensation dans le cadre d'un avenant).

- **Phase d'exploitation**

Le cahier des charges encadre également la phase d'exploitation. Le concessionnaire est tenu de transmettre toutes les informations requises pour permettre au concédant de contrôler la qualité de service et le régime financier de la concession. En cas de manquement à ses obligations, des sanctions sont prévues.

En plus de supporter le risque trafic, le concessionnaire doit tout faire pour assurer la disponibilité permanente de l'ouvrage et la continuité de la circulation dans de bonnes conditions. De plus, il est tenu d'entretenir les ouvrages et de les maintenir en bon

¹⁹ ART, *Rapport quinquennal sur l'économie générale des concessions*, p. 167.

état, à ses frais. Le cahier des charges comporte des indicateurs de performance ou de suivi sur le bon état des chaussées, les ouvrages d'art, la fréquence de circulation des équipes de travail, la propreté des aires, l'information des clients, etc. Le non-respect des objectifs de performance expose le concessionnaire à des sanctions, détaillées dans le cahier des charges.

Encadré n°1 – les indicateurs de performance

Les indicateurs de performance permettent au concédant de contrôler la performance globale des SCA. Ces indicateurs sont liés à des objectifs (qui varient selon les concessionnaires) et les contrats prévoient des pénalités en cas de non-respect.

Ces indicateurs sont variés: ils permettent d'assurer des performances minimales en termes de sécurité et d'exploitation ; en termes de services ; en termes d'entretien du patrimoine. Ainsi 90 % des chaussées doivent être en bon état ; en cas d'incident ayant un impact sur la circulation, le délai d'information des usagers via la radio ne doit pas dépasser un certain seuil (cf. annexe 4). Ces indicateurs, qui évoluent régulièrement, témoignent d'un niveau d'exigence élevé de la part du concédant.

Des audits de la DGITM permettent au concédant de vérifier régulièrement la sincérité des données transmises par les sociétés concessionnaires.

Pour les concessions récentes, des objectifs de qualité exigeants sont présents depuis l'origine dans les contrats de concession, bien que les indicateurs de performance aient pu évoluer au gré des différents avenants.

Pour les concessions historiques, il existe un avant et un après 2015. Avant cette date, certains indicateurs de performance avaient commencé à faire leur apparition dans les contrats de plan. Ils figuraient dans les contrats de plan quinquennaux établis entre le concédant et les différents concessionnaires et valaient uniquement pour cette durée de cinq ans. En 2015, à l'occasion des avenants liés au PRA, le concédant a imposé la pérennité des indicateurs de performance : si un nouveau contrat de plan n'est pas signé et les indicateurs actualisés, ils sont simplement reconduits.

Dans son premier rapport sur l'économie générale des concessions, l'ART se prononce en faveur d'un réexamen systématique des indicateurs et de leur pertinence (les exigences de qualité de service pouvant par exemple évoluer).

Le titre IV du cahier des charges est consacré au régime financier de la concession. Il fixe la loi tarifaire (article 25), autrement dit les règles fixant les tarifs de péage et leur évolution sur toute la durée du contrat.

Par ailleurs, si les contrats des concessions historiques se contentent de rappeler que les concessionnaires gèrent la phase d'exploitation à leurs risques et périls, les concessions récentes sont tenues d'annexer leur plan de financement au cahier des charges (article 23). Ces contrats récents précisent également les concours publics reçus par le concessionnaire en nature²⁰ ou sous forme de subvention (article 24). Dans ce dernier cas, le cahier des charges contient généralement un échéancier des versements, qui sont conditionnés à la réalisation de jalons déterminés.

Dans les années 2000, sont apparus des mécanismes visant à encadrer la rentabilité des concessions²¹. Certains contrats²² prévoient ainsi le partage des gains de refinancement ; le partage des fruits de la concession entre concédant et concessionnaire quand les résultats financiers excèdent les prévisions initiales, si le concessionnaire a reçu une contribution publique en début de concession et dans la limite du montant versé ; des clauses de modération des tarifs ; et même la possibilité de réduire la durée de concession.

Enfin, tous les contrats de concessions comportent un article sur les garanties que le concessionnaire doit constituer pour protéger le concédant contre une éventuelle défaillance de sa part. Cette obligation s'applique pour les sept dernières années des concessions historiques²³ et à toutes les étapes du contrat pour les concessions récentes.

Notons que des clauses limitent tout de même le risque du concessionnaire, avec quelques variations selon les contrats : en cas de force majeure ; en cas de modification de la réglementation technique qui compromettrait l'équilibre financier de la concession (clause de « paysage technique ») ; en cas de réglementation fiscale

20 Comme dans le cas de la concession Aliaie, où le concessionnaire reçoit un tronçon de la RN79 pour la mettre aux standards autoroutiers.

21 Cette évolution s'est opérée sous l'impulsion de l'Union européenne. Le droit des aides d'État précise notamment la notion de « bénéfice raisonnable ».

22 Si tous les contrats avec des SCA privées contiennent au moins une de ces clauses, la présence des unes et des autres dans les contrats est assez inégale. Voir 4.2 et annexe 3.

23 Cette période est de deux ans pour Cofiroute.

spécifique aux SCA (clause de « paysage fiscal »)²⁴. Cette dernière règle fonctionne d'ailleurs à double sens : si le cadre fiscal spécifique aux SCA évolue de façon favorable au concessionnaire, le concédant peut rétablir l'équilibre initial pour éviter toute surrentabilité²⁵.

Enfin, le contrat contient des clauses sur le suivi de la concession et les pénalités éventuelles que pourrait encourir le concessionnaire. Le concessionnaire doit transmettre chaque année une étude financière prévisionnelle sur son équilibre, ainsi qu'une série de documents et d'informations. L'article 39 prévoit les pénalités encourues pour tout retard de mise en service, non-respect des objectifs de performance, retard de transmission des informations, non-respect de la loi tarifaire et généralement pour tout manquement au cahier des charges.

- **Fin de concession**

Les contrats prévoient, au terme convenu de la concession, la restitution gratuite et en bon état des « biens de retour » (c'est-à-dire des infrastructures et de tout ce qui est indispensable à leur fonctionnement) ; le concédant peut également décider de racheter les « biens de reprise ». Pour assurer le bon état des infrastructures au moment de la restitution, concédant et concessionnaire se mettent d'accord sur un programme d'entretien cinq ans avant la fin de la concession. Ce scénario est celui de la fin « normale » des concessions.

Cependant, plusieurs cas peuvent amener une fin anticipée. Sauf pour le cas de force majeure²⁶, le concédant est seul à pouvoir déclencher la fin de la concession avant son terme :

- * Déclenchement de la clause de « durée endogène ». Cette clause est présente depuis l'origine dans les contrats des concessions récentes ; elle a été introduite par avenants, en

24 L'idée de la clause est simple : le contrat organise le transfert de tous les risques au concessionnaire, sauf un (que les concessionnaires refusent logiquement d'assumer), le « fait du prince » (c'est-à-dire le risque d'une décision unilatérale du concédant). La tentation serait autrement grande pour le concédant de reprendre d'une main ce qu'il accorde de l'autre, par exemple de négocier un équilibre financier puis de le modifier en décidant des hausses de fiscalité spécifique. Cette clause ne concerne que les impôts et taxes spécifiques (redevance domaniale, taxe d'aménagement du territoire ou TAT). Les taxes et impôts généraux, comme l'impôt sur les sociétés, sont assumés à la hausse et à la baisse : cela fait partie des risques et périls assumés par le concessionnaire.

25 Pour les concessions récentes, ces clauses sont souvent réunies dans un article 35 relatifs aux « faits nouveaux », dans une rédaction moins favorable aux SCA. Le contrat de Cofiroute ne contient pas de clause de paysage technique ; celui des sociétés ATMB et SFTRF, pas de clause de paysage fiscal.

26 Il y a cas de force majeure quand des circonstances imprévisibles, irrésistibles et extérieures aux deux parties font obstacle à la réalisation du contrat. Quand ces circonstances sont temporaires, le cocontractant est délié de ses obligations et exonéré de toute pénalité afférente pendant la durée de la force majeure. Quand ces circonstances sont définitives, le contrat peut être résilié à l'initiative de l'une ou l'autre partie et le cocontractant peut demander une indemnité. Cf. articles 1218 et 1351 du Code Civil.

août 2015, dans les contrats des concessions historiques. Elle peut être actionnée par le concédant dès que le chiffre d'affaires cumulé de la concession atteint un seuil déterminé. Le concédant doit toutefois prévenir le concessionnaire deux ans avant la date du franchissement estimé. De plus, cette clause ne peut pas être activée avant une date précise ou un certain nombre d'années : de deux à quatre ans avant la fin du contrat pour les concessions historiques ; de cinq à quinze ans avant la fin du contrat pour les concessions récentes. Dans ce cas, le concessionnaire ne peut faire valoir aucun droit à indemnité.

* Rachat ou résiliation pour motif d'intérêt général. Le concédant peut décider, sans faute du concessionnaire, de procéder au rachat ou à la résiliation d'un contrat de concession. La résiliation doit être justifiée par un motif d'intérêt général. Comme pour la clause de « durée endogène », rachat et résiliation ne peuvent intervenir avant une date précise ou avant une durée précise. Leur déclenchement donne droit à indemnité.

* Déchéance du concessionnaire (article 40 du cahier des charges). Un concessionnaire peut être déchu de sa concession dans une série de cas : interruption répétée ou durable de l'exploitation sans autorisation du concédant ; changement non-autorisé de l'actionnariat ; ou pour tout manquement grave au cahier des charges. Pour les concessions récentes, la déchéance peut aussi être prononcée si la mise en service des ouvrages dépasse un délai déterminé ; si le plafond de pénalité est atteint ; ou si le concessionnaire ne constitue pas la garantie qui lui est réclamée pour assurer les travaux de remise en bon état de l'infrastructure, en fin de la concession. Le déclenchement de cette clause donne droit à indemnité, l'État prenant possession de l'actif autoroutier.

Il faut toutefois préciser qu'aucune concession n'a encore pris fin de manière anticipée.

Ainsi, contrairement au fantasme de concessionnaires tout puissants, les contrats encadrent très précisément l'activité des SCA. Ce sont les contrats qui fixent les conditions d'évolution des tarifs du péage : ces derniers ne sont pas à la discrétion des concessionnaires. Les contrats fixent également un cahier des charges très strict, qui permet au concédant de s'assurer de la qualité du patrimoine, de son entretien et des services. Aucune modification du contrat ne peut être opérée de manière unilatérale par les SCA.

2.3 Le modèle financier des concessions

Une fois le contrat conclu, les concessionnaires ne possèdent que deux revenus – le péage et les redevances des sous-concessions – pour recouvrer leurs coûts sur la durée tout en rémunérant le capital immobilisé et en atteignant son objectif de rentabilité. On verra ici que cette rentabilité souvent décriée ne possède aucun caractère extravagant : les critiques adressées sur ce point aux concessionnaires prennent pour beaucoup leur origine dans une mauvaise compréhension du modèle concessif, qui se caractérise par des flux financiers importants en fin de contrat.

Les ressources des concessions

Si on laisse de côté la question des concours publics, les sociétés concessionnaires ne disposent que de deux types de ressources :

- **Les revenus des sous-concessions**

La gestion des aires de service du réseau concédé (360 contre 640 aires de repos) est généralement déléguée par les SCA, en échange d'une redevance basée sur le chiffre d'affaires des activités commerciales – vente de carburant, restauration, boutiques. Si les aires représentent un chiffre d'affaires conséquent de 3,3 milliards d'euros et 26 % des dépenses des usagers sur le réseau, les redevances perçues par les SCA restent relativement faibles : en 2016, leur total se montait à 145 millions (1,5 % de leur propre chiffre d'affaires).

- **Les revenus des péages**

Le péage constitue de fait la quasi-totalité des revenus des sociétés concessionnaires. Il faut toutefois rappeler que les tarifs de péage sont strictement encadrés par le contrat de concession, de façon à permettre au concessionnaire de recouvrer ses coûts tout en évitant des effets d'éviction.

Les péages

- **La loi tarifaire**

Tout contrat de concession contient un encadrement des tarifs de péage. La convention de concession pose le droit du concessionnaire à percevoir un péage. Le cahier des charges (article 25) pose le tarif du péage et les règles encadrant son évolution (la « loi tarifaire »).

Pour les concessions historiques, le décret n°95-81 du 24 janvier 1995²⁷ fixe la revalorisation minimale annuelle à 70 % de l'inflation (hors tabac). Cette formule était valable avant 2006 ; elle est restée inchangée avec la privatisation.

Pour les concessions récentes, le même décret s'applique par défaut mais les formules sont généralement plus complexes : elles résultent de la procédure d'appel d'offres et reposent sur un panier d'indices pour refléter la façon dont les charges de la SCA évoluent, comme l'indice du coût de travaux publics (TP01) et l'indice du coût des produits pétroliers (TP09).

La loi tarifaire peut évoluer pour deux raisons :

1. Soit pour rémunérer des investissements non initialement prévus, par exemple dans le cadre d'un contrat de plan.
2. Soit pour compenser toute hausse de taxes spécifiques comme la taxe d'aménagement du territoire ou la redevance domaniale (clause de « paysage fiscal »).

Toute modification est inscrite par avenant dans les contrats, ce qui signifie que l'État concédant valide nécessairement toute évolution, et même plus : seul le concédant peut initier ces changements. C'était le cas avant les privatisations, c'est le cas aujourd'hui.

La bonne application de ces évolutions annuelles est vérifiée et approuvée par arrêté conjoint du ministère chargé de l'Économie et du ministère chargé de l'Équipement, chaque année .²⁸

²⁷ Avant cette date, les tarifs étaient administrés et dépendaient du bon vouloir des ministres responsables. L'introduction de ce décret, en 1995, coïncide avec la filialisation de certaines SEMCA, les deux mesures visant à renforcer la solidité financière du secteur. La loi tarifaire est en effet une garantie de viabilité financière pour les concessionnaires, viabilité qui conditionne à son tour leur capacité à lever du financement.

²⁸ L'arrêté n'a pas lieu d'être quand un contrat de plan est en cours ; les grilles tarifaires sont néanmoins vérifiées par le concédant et tacitement approuvées avant toute hausse.

Encadré n°2 – le gel des tarifs pour 2015

Les tarifs des autoroutes et leur évolution sont contractuels : la « loi tarifaire » est détaillée dans le cahier des charges. Élément essentiel de l'équilibre du contrat de concession, elle oblige le concédant et le concessionnaire. Seul un avenant au contrat peut la modifier.

En décembre 2014, Ségolène Royal – alors ministre de l'Écologie – annonce de façon unilatérale le gel des tarifs pour l'année 2015, ignorant la signature de l'État. Les SCA vont au contentieux, avec la certitude de gagner. Elles y renonceront (comme à tous les contentieux en cours) dans le cadre du protocole signé en avril 2015. Le manque à gagner en 2015 est alors reporté en augmentations de péage entre 2019 et 2023.

On voit donc combien les mesures « populaires » dictées par l'actualité politique font mauvais ménage avec la réalité des contrats et combien elles sont improductives : au-delà des compensations accordées pour neutraliser le manque à gagner, cette décision contraire au droit ne pouvait qu'affaiblir la main de l'État dans les négociations du début 2015.

- **La différenciation tarifaire**

Longtemps pratiqué par les SEMCA, alors sous contrôle public, la pratique du « foisonnement²⁹ » a entièrement disparu depuis 2010 (et dès 2008 pour certaines concessions) suite à un rapport de la Cour des Comptes et à la demande de l'État. Le principe du foisonnement était de faire porter les hausses de tarifs sur certains tronçons plutôt que sur d'autres : augmenter un peu plus les sections très circulées, un peu moins les sections moins circulées ; ou encore favoriser certains trajets domicile-travail en augmentant davantage les tarifs des longs tronçons interurbains³⁰. Il convient de noter que cette différenciation reste très limitée dans son ampleur et que le secteur autoroutier conserve un principe de tarification linéaire.

Si le foisonnement n'est plus utilisé, la différenciation tarifaire reste cependant une réalité permise par les contrats³¹. Les tarifs varient

²⁹ Le terme de « foisonnement » est lui-même une trouvaille de la Cour des Comptes.

³⁰ De la sorte une hausse de 2 % des tarifs pouvait entraîner un effet recette de 2,5 % – pratique dont le concédant s'accommodait fort bien quand les concessions étaient publiques et qui faisait partie des éléments de valorisation des sociétés concessionnaires au moment de la privatisation.

³¹ Ces variations tarifaires restent cependant très modérées par rapport aux pratiques tarifaires en vigueur dans le domaine aérien ou ferroviaire.

ainsi : selon le gabarit (ou classes de véhicules) ; selon les émissions polluantes, pour les poids lourds ; selon l'itinéraire parcouru (les tarifs au kilomètre diffèrent entre les différentes concessions et au sein des concessions) ; et même selon la période³² .

Il est intéressant de noter que l'ART serait favorable à ce que le concédant fasse un plus grand usage de la différenciation tarifaire infra-annuelle, notamment pour mieux tenir compte de la congestion. Actuellement, seules quelques autoroutes et tunnels (A1, A14, duplex A86) proposent des tarifs différenciés à certaines heures pour fluidifier le trafic. Du point de vue du régulateur, la technologie actuelle permettrait aisément un tel dispositif, ce qui réduirait la congestion et optimiserait l'utilisation des infrastructures (par exemple avec un système d'heures creuses et d'heures pleines). Cette variation tarifaire pourrait se faire de manière neutre pour les revenus des SCA, hausse et baisse se compensant³³ .

L'ART s'interroge par ailleurs sur un meilleur calibrage des évolutions de tarifs annuelles. Pour elle, une montée en puissance continue des prix n'est pas le seul schéma envisageable, un de ses défauts étant de conduire à une utilisation sous-optimale des autoroutes en fin de concession, au pic des prix. On pourrait toutefois faire remarquer que la règle établie depuis 1995 et qui pose une revalorisation annuelle des tarifs à 70 % de l'inflation correspond (sauf compensation de travaux ou autres mesures) à une baisse relative des prix. Si les tarifs de péage augmentent certaines années plus rapidement que l'inflation, c'est en raison de compensations pour des décisions ne relevant pas des concessionnaires (travaux, taxes...) – ce qui reste trop peu rappelé dans le débat public.

Marges et rentabilité des concessions autoroutières

On dénonce souvent, dans le débat public, le niveau élevé des marges dégagées par les sociétés concessionnaires, les dividendes versés à leurs actionnaires ou leur rentabilité jugée « excessive ». C'est oublier les deux particularités qui distinguent le modèle des SCA de celui des sociétés industrielles classiques.

³² Les contrats prévoient parfois des variations de tarifs selon les époques de l'année (CEVM pratique ainsi un tarif été et un tarif hors été) ou à certains moments de la semaine pour limiter la congestion.

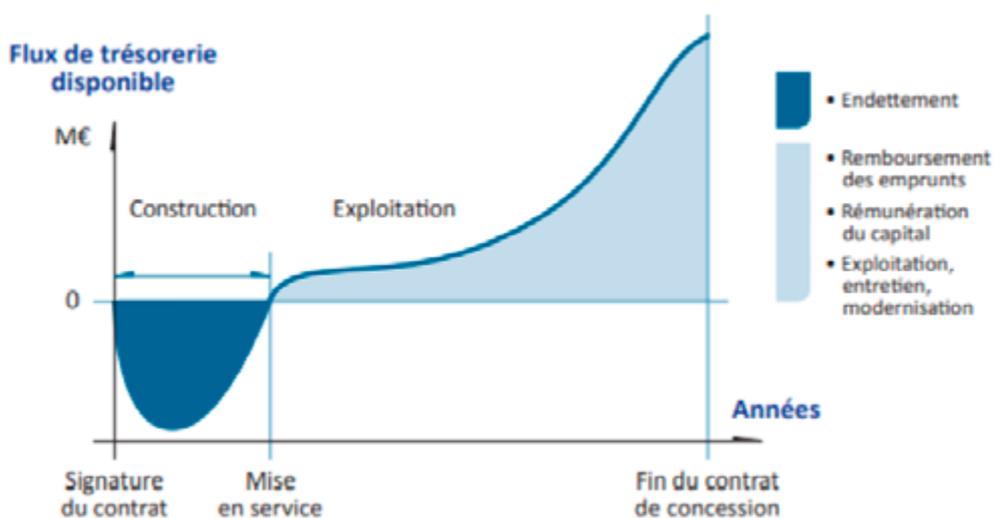
³³ Ces variations tarifaires poseraient toutefois la question de l'égalité des tarifs pour des charges de service public et seraient susceptibles de rencontrer un problème d'acceptabilité chez les usagers.

- **Une appréciation sur le long terme**

Une société industrielle classique doit seulement rémunérer l'immobilisation des fonds propres de ses actionnaires. Dans une SCA, on commence par lever du capital et de la dette pour faire des investissements ; il faut attendre plusieurs années, une fois que la concession est mise en service, pour dégager des bénéfices et commencer à rembourser les investissements et à rémunérer le capital. Rares sont les secteurs possédant des cycles industriels aussi longs (on peut penser au nucléaire ou à l'aviation, par exemple).

Surtout, au terme de son contrat, une SCA ne possède plus rien (contrairement aux entreprises industrielles qui possèdent toujours leurs installations, leurs brevets, etc.). Elle doit avoir remboursé toute sa dette et tous ses fonds propres. Il est donc normal que les flux de trésorerie soient très importants dans la phase de maturité de la concession.

Figure 9. Modèle typique de l'évolution des concessions.



Source : ASFA

Si on s'intéresse en particulier aux six concessions historiques privatisées en 2006, rappelons que les acquéreurs ont déboursé au total 22,5 milliards d'euros pour acquérir ces sociétés. Les concessionnaires se sont aussi engagés à investir 5 milliards d'euros dans le réseau et ont repris à leur compte une dette de plus de 20 milliards d'euros. Ces 48 milliards d'euros doivent être remboursés avant la fin des contrats de concession. Dans ce contexte, des marges (résultats nets rapportés au chiffre d'affaires) élevées en fin de concession ne sont pas choquantes : elles conditionnent au contraire la viabilité de la concession et ne sont pas même un gage de rentabilité.

- **Un outil pour mesurer la rentabilité : le TRI**

La rentabilité d'une concession doit nécessairement s'apprécier sur la durée entière du contrat. Se focaliser sur une année donnée est dépourvu de sens : on observerait des résultats opposés selon que cette année serait choisie en début ou en fin de cycle (cf. figure 9).

Cette erreur de méthode est pourtant au fondement des analyses présentées par l'Autorité de la concurrence en septembre 2014³⁴. En choisissant de retenir pour indice de la rentabilité des autoroutes les résultats nets rapportés au chiffre d'affaires sur une année donnée, elle est passée à côté de la spécificité du modèle concessif, caractérisé par une forte évolution dans le temps. En choisissant de comparer cette marge à celle de secteurs manufacturiers à faible intensité capitalistique, elle a également obscurci le débat en répandant l'idée d'une surrentabilité des concessions. On peut à ce titre regretter que l'Autorité de la concurrence n'ait jamais reconnu publiquement ce problème de méthodologie, pourtant rapidement admis parmi les parlementaires et l'exécutif³⁵ : une telle démarche – toute à son honneur – aurait permis d'assainir et d'apaiser le débat public sur les concessions autoroutières.

Il existe pourtant un outil incontestable pour mesurer la rentabilité d'une concession : c'est le taux de rentabilité interne ou TRI, qui consiste à ramener l'ensemble des flux de trésorerie, sur toute la durée de vie d'un investissement donné, à un rendement annuel.

Un contrat de concession est bâti sur un TRI prévisionnel et la rentabilité réelle se mesure par un TRI constaté, par définition impossible à déterminer avant la fin de la concession. Dans la mesure où l'activité des concessionnaires est soumise à des aléas, ce TRI final est appelé à différer du TRI prévisionnel – dans un sens ou dans l'autre.

Mesurer un TRI « provisoire » (c'est-à-dire estimer un TRI à date, avant la fin de la concession) est une véritable difficulté – sinon une gageure – à laquelle l'ART s'est néanmoins attaquée dans le cadre de ses missions³⁶. Elle propose ainsi une mesure hybride basée sur les résultats déjà constatés depuis le début des contrats (ou 2006 pour les concessions historiques) et sur des projections pour leur durée

³⁴ Avis 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires

³⁵ Cf. audition de Bruno Angles devant la Commission d'enquête du Sénat sur les concessions autoroutières, 11 mars 2020. Le propos liminaire de cette audition revient longuement sur la période comprise entre la publication de l'Autorité de la concurrence, en septembre 2014, et la signature du protocole de 2015.

³⁶ Pour rappel, l'ART est notamment chargée de suivre annuellement le TRI de chaque concession et de publier un rapport quinquennal sur l'économie générale des concessions.

de vie restante. Selon ses estimations, le TRI des concessions historiques se situe à 7,8 % (avec une marge d'incertitude) et celui des concessions récentes à 6,4 %.

Ces niveaux provisoires sont conformes aux hypothèses initiales, notamment pour les six concessions historiques dont la privatisation s'est réalisée sur un TRI hypothétique situé entre 7 et 8 %. En tout état de cause, ils restent inférieurs aux 10 % généralement exigés par un investisseur public comme la Caisse des Dépôts et Consignations pour ses propres investissements.

L'ART se prononce également sur la façon dont la rentabilité des concessions évolue : avec une augmentation de 0,15 %, « la rentabilité des concessions autoroutières ne s'est pas significativement appréciée entre 2017 et 2019 ». Inversement, la crise sanitaire actuelle « ne semble pas remettre en cause l'équilibre économique général des concessions »³⁷ – bien que ses conséquences à long terme soient difficiles à apprécier.

Les travaux menés par l'ART pour établir un TRI « à date » et évaluer son évolution annuelle posent un certain nombre de problèmes méthodologiques, qu'elle est la première à reconnaître. Encore une fois, la rentabilité réelle des concessions ne sera connue qu'à leur expiration. En revanche, les travaux de l'ART traduisent une réalité utile à rappeler dans un débat qui tend trop souvent à quitter le domaine des faits pour celui des sentiments passionnels, de l'instrumentalisation politique et du soupçon : la surrentabilité des SCA est un fantasme.

- ***Une volonté d'encadrement de la rentabilité***

Par ailleurs, comme nous avons pu le voir dans la section consacrée aux dispositions des contrats de concession, la puissance publique a cherché, depuis le début des années 2000, à encadrer les recettes des concessionnaires :

- Les premières clauses visant à encadrer la rentabilité et les recettes des concessions sont apparues dans les contrats signés en 2001 avec Alis (clause de partage des fruits) et CEVM (clause de réduction de durée, ou « clause de durée endogène »).
- La loi du 13 août 2004 modifie le Code de la voirie routière et impose, dans tout nouveau contrat de concession pour lequel une subvention publique est prévue, le partage des résultats financiers quand ils excèdent les prévisions initiales.

³⁷ ART, *Rapport quinquennal sur l'économie générale des concessions*, p. 108.

- Enfin, la loi Macron du 6 août 2015 a entraîné une nouvelle modification du Code de la voirie routière et renforcé les exigences d'encadrement : désormais, le cahier des charges doit nécessairement contenir un dispositif de modération tarifaire, une clause de réduction de la durée de la concession ou une combinaison des deux mécanismes.

Il existe ainsi quatre types de clauses, visant à limiter la rentabilité des SCA et à en faire profiter les usagers et la puissance publique (État ou collectivités) dans des circonstances données :

1. *Clause de modération tarifaire* (aussi dite de « péage endogène »). Si les recettes dépassent un certain seuil pendant une année donnée, la hausse des tarifs de l'année suivante est modérée.
2. *Clause de réduction de la durée* (aussi dite de « durée endogène »). Si le chiffre d'affaires cumulé dépasse un certain seuil, il est possible de raccourcir la durée de la concession. Pour les concessions historiques privatisées en 2006, le seuil est de +30 % par rapport au chiffre d'affaires prévu au moment de la privatisation³⁸.
3. *Clause de partage des fruits de la concession* (dans le cas où le concessionnaire a reçu une subvention publique). Elle s'applique quand les résultats financiers excèdent les prévisions initiales et dans la limite du montant versé.
4. *Clause de partage des gains de refinancement* (pour les sociétés utilisant un financement de projet). Si la diminution des risques permet au concessionnaire d'accéder à des financements moins coûteux ou si les conditions de marché s'améliorent, les gains dégagés donnent lieu à un versement au profit de la puissance publique.

Dans la mesure où les lois de 2004 et 2015 ne sont pas rétroactives, toutes ces clauses ne sont pas nécessairement présentes dans tous les contrats de concessions – pas même pour toutes les concessions récentes. Ainsi, seuls les contrats des concessions Arcos et Aliae (signés après 2015) comprennent depuis le départ ces quatre clauses. Elles peuvent cependant être intégrées aux autres contrats à la faveur d'avenants : suite au protocole de 2015, les SCA historiques ont ainsi accepté de faire figurer une clause de modération tarifaire et une clause de réduction de durée dans

³⁸ La réduction de durée ne concerne par ailleurs que les années supplémentaires accordées à ces concessions dans le cadre du PRA.

leur contrat (avenants d'août 2015). Le tableau placé en annexe 3 fait le point sur les clauses présentes dans les différents contrats existants.

Il faut noter que l'ART ne prête pas le même degré de probabilité au déclenchement de ces diverses clauses : elle juge « improbable » le déclenchement des clauses de durée endogène et « plausible » celui des clauses de péage endogène ; par son caractère automatique, seul le mécanisme du partage des gains lui paraît amené à être régulièrement déclenché (comme dans le cas de la concession Atlandes, en 2015)³⁹.

Le caractère asymétrique de ces clauses doit également être souligné. Elles plafonnent la rentabilité des concessions automobiles mais ne fixent aucun plancher : tout en voulant limiter les profits des SCA, le concédant les laisse exposées à une rentabilité moindre que prévue. En ce sens, ces clauses ne représentent pas un véritable encadrement (qui réclamerait des clauses symétriques). Notons à ce propos que le plafond élevé des clauses de « durée endogène » inscrites dans les contrats historiques suite au protocole de 2015 (et donc la moindre probabilité de son déclenchement) est dû au refus du concédant de rendre la clause symétrique : les SCA étaient prêtes à envisager un plafond plus bas contre la création d'un plancher.

Par ailleurs, si ces clauses peuvent caper les opportunités de gain espéré par les concessionnaires et donc la rémunération qu'ils attendent (et par extension le niveau des péages), l'ART souligne aussi les possibles effets indirects de telles clauses : il se pourrait que, pour les futurs contrats, les différents candidats intègrent la présence de ces différentes clauses dans leur offre, au moment de la mise en concurrence, de façon à conserver une même rentabilité.

39 ART, *Rapport sur l'économie générale des concessions*, juillet 2020, section 2.1.4.

2.4 Un environnement fortement contrôlé

Le secteur des concessions autoroutières est très fortement contrôlé. Contrairement à une idée reçue, le concédant n'est pas démuné pour s'assurer de l'application des règles fixées par les contrats. Par ailleurs, depuis la privatisation des concessions historiques, le concédant a renforcé le cadre réglementaire et ses instruments de contrôle sur l'activité des concessionnaires – avec un formalisme parfois excessif.

Un renforcement progressif des contrôles depuis la privatisation

Dans des contributions très commentées au débat public, la Cour des Comptes⁴⁰ (en 2013) et l'Autorité de la concurrence⁴¹ (2014) ont tour à tour appelé à un plus grand encadrement des SCA, en exprimant deux craintes : la crainte d'un déséquilibre dans les relations contractuelles, qui pourrait mener à des taux de rentabilité jugés anormaux ; la crainte d'un risque concurrentiel dans l'attribution des marchés passés par les sociétés concessionnaires.

Ces critiques ont conduit le gouvernement à renforcer les dispositions contractuelles (notamment par les avenants signés en août 2015 avec les SCA historiques) et le cadre réglementaire applicable à l'activité des concessionnaires. De plus, la loi Macron a marqué un tournant en confiant la régulation des concessions autoroutières à l'actuelle ART.

Le secteur des concessions autoroutières est aujourd'hui un des secteurs les plus contrôlés et les concessionnaires sont soumis à d'importantes exigences de transparence.

⁴⁰ *Les Relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, communication de la Cour des Comptes à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2013.*

⁴¹ *Avis 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.*

Encadré n°3 – L’Autorité de régulation des transports (ART)

L’Autorité de régulation des transports est une autorité publique indépendante créée en 2009 et dont le nom a plusieurs fois changé pour refléter l’évolution de ses missions. D’abord Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), elle est devenue l’ARAFER en 2015 (activités ferroviaires et routières). En 2019, avec l’ajout du secteur aéroportuaire à son périmètre de supervision, elle prend le nom d’ART.

C’est la loi du 6 août 2015 (dite « loi Macron ») qui confie la supervision du secteur des autoroutes concédées à ce qui est devenu l’ART. Trois missions lui sont assignées :

** La régulation des tarifs des péages, en amont : un avis de l’ART est requis pour tout nouveau contrat et pour tout avenant quand ce dernier a une incidence en termes de durée et de tarifs. Pour les avenants, elle vérifie que les travaux supplémentaires ont un caractère nouveau et qu’ils sont utiles ou nécessaires. L’Autorité estime aussi le prix de ces travaux (grâce à une base de données constituée à partir des marchés passés par les SCA depuis 2013) pour calculer la juste compensation à prévoir.*

** Le contrôle sur les marchés passés par les SCA (marchés de travaux, fournitures et services mais aussi marchés de sous-concessions) : l’ART veille au bon fonctionnement de ces marchés et la composition des commissions des marchés est soumise à son avis conforme.*

** Une mission d’informations assortie d’un pouvoir de collecte : l’ART peut ainsi recueillir auprès des SCA toutes les informations financières, techniques et économiques qu’elle juge nécessaires à sa mission. Elle publie une synthèse annuelle des comptes des SCA, ainsi qu’un rapport quinquennal sur le modèle économique des concessions. Cette dernière mission vise à réduire l’asymétrie d’information supposée qui pourrait désavantager le concédant dans la négociation de nouveaux contrats et des avenants aux contrats existants.*

Un contrôle continu par le concédant

L'activité des SCA est soumise à de nombreux contrôles de l'État concédant tout au long de la durée du contrat. Les sociétés concessionnaires sont tenues à des obligations de transparence sans équivalent parmi les délégataires de service public.

- **À la passation du contrat et des avenants**

Les contrats de concessions et leurs avenants sont signés par les sociétés concessionnaires et par le ministre chargé la voirie nationale, pour l'État concédant, après des négociations approfondies. Ils doivent ensuite être approuvés par décret en Conseil d'État (ce dernier apprécie notamment leur légalité vis-à-vis du Code de la commande publique et du Code de la voirie routière).

La loi Macron a prévu deux mesures de contrôle supplémentaires :

- * Les avenants conclus après le 1^{er} février 2016 sont soumis à un avis préalable de l'ART quand ils ont un impact sur les tarifs de péage ou la durée de la concession.

Les hausses de tarifs ne doivent pas compenser des obligations déjà inscrites dans le contrat de base. Les ouvrages ou aménagements ajoutés doivent être strictement nécessaires et utiles. Enfin, les recettes de péages supplémentaires doivent être strictement limitées au nécessaire pour couvrir les dépenses additionnelles (tout en permettant un amortissement des capitaux et une juste rémunération).

Certaines hausses de péage prévues dans le cadre du Plan d'investissement autoroutier (PIA) ont ainsi été dénoncées par l'ART en 2017. Elle a jugé que plusieurs des opérations prévues étaient déjà dues, qu'elles ne revêtaient pas un caractère nécessaire ou utile, ou que leur coût n'était pas le bon. Suite à cet avis, le PIA est passé de 57 à 43 opérations.

- * Les allongements de durée sont soumis à une autorisation législative *ad hoc*.

Ces allongements de durée de concession sont également soumis à une notification préalable à la Commission européenne, au titre du régime des aides d'État. La Commission européenne vérifie notamment que les compensations envisagées sont équilibrées mais aussi que le projet d'avenant respecte le droit des concessions dans son ensemble. Les avenants sont ainsi soumis à un contrôle ex ante de leur légalité par la Commission européenne.

- ***Durant l'exécution du contrat***

L'exploitation, la construction et l'entretien du patrimoine ainsi que l'économie des concessions sont soumises au contrôle permanent et approfondi du concédant (DGTIM, DGCCRF et ART), en vertu de dispositions réglementaires et des cahiers des charges. Les sociétés collaborent activement à ces contrôles et n'ont jamais été mises en défaut sur l'application de leur contrat. Les représentants de l'ART et de la DGITM ont mentionné au cours de leurs auditions devant une commission d'enquête du Sénat au premier semestre 2020 ne rencontrer aucune attitude d'obstruction de la part des SCA⁴².

Exploitation

Les sociétés concessionnaires n'ont aucun pouvoir de police de la circulation. L'ouverture de la circulation et ses éventuelles restrictions (coupure sur événement, plan de gestion de trafic, stockage de poids lourds) dépendent des forces de l'ordre et de l'autorité préfectorale.

Les SCA établissent un rapport annuel d'exécution de la concession. Il comprend notamment le résultat des indicateurs de performance relatifs au bon fonctionnement du service autoroutier : surveillance du réseau, délais d'intervention, viabilité hivernale, à la qualité des aires de repos, réponses aux réclamations, attente au péage, etc. Ces indicateurs permettent à l'État de fixer le niveau de service attendu par les SCA. Chaque événement ou coupure d'autoroute significative fait l'objet d'un rapport d'événement au concédant. Les résultats de sécurité routière font l'objet d'une analyse annuelle. Les réclamations des usagers et les suites qui leur sont données font l'objet d'un bilan annuel.

Les services de l'État procèdent par ailleurs à des audits réguliers, en particulier sur les indicateurs, et organisent un suivi semestriel avec chacun des concessionnaires.

Les installations commerciales sur les aires de service doivent recevoir un agrément délivré par le concédant, après avis de l'ART. Leur activité est régie par l'arrêté du 8 août 2016 fixant notamment un niveau de prestation minimale.

Les dépanneurs sont également soumis à un agrément, délivré quant à lui par des commissions interdépartementales. Leur activité répond à un cahier des charges fixé par l'État. Les tarifs des dépannages des véhicules légers sont directement fixés par l'État et ne sont en aucun cas une source de recettes pour les concessionnaires.

⁴² *Audition de Fabien Balderelli, représentant de la DGITM (26 février 2020) et audition de Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports, et Stéphanie Druon, secrétaire générale (4 mars 2020).*

Les sociétés procèdent également, sous le contrôle du concédant, à une enquête annuelle de satisfaction des usagers.

Construction et entretien du patrimoine

Les opérations de construction et d'aménagement sur le réseau sont soumises à une procédure d'approbation par le concédant :

- Toute opération dépassant un seuil de 1,9 millions d'euros est soumise, avant réalisation, à une approbation ministérielle permettant au concédant de vérifier le strict respect du corpus technique applicable.
- Même sous ce seuil, le concessionnaire est tenu de soumettre un dossier d'information au concédant, qui peut faire part de ses remarques (une absence de remarques valant approbation tacite).

Les projets sont soumis à des audits de sécurité pendant la phase de conception et les installations sont inspectées avant leur mise en service. Par la suite, des bilans de sécurité sont établis par le concessionnaire à 6 mois et 3 ans.

Les services de l'État procèdent à un suivi trimestriel avec chaque concessionnaire de toutes les opérations d'aménagement sur le réseau. Les sociétés établissent en outre des rapports spécifiques liés aux différents plans d'investissement initiés ces dernières années (comme le Paquet vert autoroutier de 2010 ou le Plan de relance autoroutier de 2015) et un bilan complet des contrats de plan.

L'état du patrimoine est soumis à des audits réguliers des services de l'État (chaussées, ouvrages, environnement, etc.). Chaque concessionnaire est suivi annuellement. Comme la qualité de l'exploitation, le patrimoine est soumis à des indicateurs de performance : état de la surface et état structurel des chaussées, état structurel des ouvrages d'art, etc.

Les concessionnaires informent chaque année le concédant de leur programme d'entretien (chaussées, ouvrages d'art, ouvrages hydrauliques et environnement).

Enfin, les montants dépensés dans les opérations de construction et de maintenance sont transmis chaque année à l'État et à l'ART, dans le cadre des études et des comptes-rendus financiers annuels.

Économie de la concession

Le concessionnaire remet chaque année un compte-rendu d'exécution, comportant les comptes propres de la concession et une étude financière prévisionnelle pour la durée de la concession. La DGITM organise chaque année une revue contractuelle avec chaque SCA.

En plus du contrôle amont exercé par l'ART, les tarifs sont également contrôlés en aval. Le concessionnaire fixe chaque année ses nouveaux tarifs, dans le respect de la loi tarifaire. Comme nous l'avons vu, cette évolution du prix des péages suit en effet une formule arrêtée par contrat. La DGITM et la DGCCRF contrôlent les grilles tarifaires qui leur sont soumises préalablement et vérifient l'absence de tout foisonnement – une pratique dans les faits suspendue depuis 2010. Ces grilles sont ensuite approuvées par arrêté interministériel et présentées au comité des usagers du réseau routier national avant leur entrée en vigueur.

La passation des marchés de travaux, fournitures et services liés aux besoins de la concession sont régis par les dispositions des articles L122-12 et suivants du Code de la voirie routière (voir infra). L'Autorité de Régulation des transports veille au respect de ces dispositions.

Enfin, l'ART dispose d'un pouvoir très large d'information auprès du concessionnaire. Les SCA lui transmettent annuellement une étude financière complète ainsi qu'une actualisation annuelle des données contractuelles, techniques et financières de la concession. L'ART publie une synthèse des comptes annuels des sociétés concessionnaires.

Le contrôle des marchés passés par les SCA

Depuis 2016, le contrôle des marchés passés par les SCA – qu'il s'agisse des marchés d'achats ou des marchés liés aux sous-concessions (aires de service) – relève des compétences de l'ART qui publie un rapport annuel sur leur fonctionnement.

- ***Marchés de travaux, fournitures et services***

Les SCA sont soumises à des obligations dans leurs procédures d'achat. C'est un point important dans la mesure où la quasi-totalité de ces sociétés sont liées à des groupes actifs dans le domaine des travaux publics.

Il faut d'abord souligner que les achats antérieurs à la mise en service des ouvrages ne sont pas soumis à une nouvelle mise en concurrence : ils font partie intégrante de l'offre formulée au moment de l'attribution des concessions.

Tous les marchés de travaux, fournitures et services doivent avoir une procédure de publicité et de mise en concurrence au-delà de certains seuils⁴³ :

- Pour les concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs (autrement dit tous les concessionnaires sauf ATMB et SFTRF) : 500 000 euros HT pour les marchés de travaux et 240 000 euros HT pour les marchés de fournitures et services.
- Pour les concessionnaires qui sont des pouvoirs adjudicateurs (ATMB et SFTRF) : 2 millions d'euros HT pour les marchés de travaux et 221 000 euros HT pour les marchés de fourniture et services.

Pour comparaison, les seuils de mise en concurrence pour une entreprise comme la SNCF sont de 40 millions d'euros, un niveau 80 fois supérieur à celui qui s'applique pour les marchés de travaux des sociétés concessionnaires d'autoroutes. On peut se demander si le bas niveau de ces seuils n'est pas excessif. De même, au-delà des marchés de travaux, on peut s'interroger sur la nécessité de soumettre les marchés de fournitures à un tel degré de formalisme, particulièrement lourd pour les concessionnaires et les instances de contrôle.

Tous les concessionnaires doivent transmettre un dossier de présentation à l'ART pour les marchés qui dépassent ces seuils. L'ART est chargée de veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de leur passation. En cas de manquement, l'ART a le pouvoir de saisir le juge des référés⁴⁴. Sur les marchés qu'elle contrôle depuis 2019, une seule procédure a été contestée à ce jour par l'ART⁴⁵.

Par ailleurs, les neuf sociétés les plus importantes (plus de 50km à majorité public ou 200km à majorité privée) – qui sont aussi les neuf concessionnaires historiques – doivent mettre en place une commission des marchés.

43 Article L.122-14 du Code de la voirie routière.

44 Article L 122-20 du Code de la voirie routière.

45 En décembre 2017, l'ART a formé un référé précontractuel contre ASF pour faire annuler une procédure de marché pour des travaux d'entretien de chaussées sur l'A837. L'ART reprochait à la méthode de notation employée de prendre en compte le seul critère du prix. Il faut noter que l'entreprise attributaire n'était pas une entreprise liée au groupe Vinci.

Son rôle est de veiller au respect des procédures de passation. La composition de ces commissions est à majorité indépendante (sans lien direct ou indirect avec les entreprises des groupes actionnaires) et soumise au contrôle de l'ART : tout membre nouveau ou renouvelé doit être approuvé avant de pouvoir y siéger. La DGCCRF siège régulièrement dans les réunions de ces commissions. Enfin, ces commissions des marchés doivent transmettre un rapport annuel à l'ART.

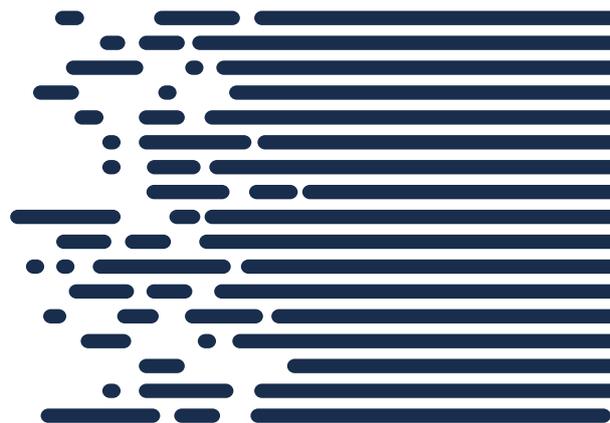
En 2019, les commissions des marchés ont examiné 346 marchés et 35 avenants. Ces marchés représentent 790 millions d'euros d'achats, soit 50 % des achats effectués par les sociétés concessionnaires.

- ***Marchés de sous-concessions***

Au-delà des marchés de travaux, fournitures et services, les SCA passent également des marchés de sous-concessions pour les activités commerciales des aires de service (restauration, carburant, autres commerces). Ces marchés sont eux aussi soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence. De plus, les attributaires pressentis doivent obtenir un agrément auprès du ministère chargé de la voirie routière nationale, qui ne peut leur être délivré qu'après consultation de l'ART.

Le contrôle des règles de concurrence a naturellement des aspects positifs. Il contribue notamment à renforcer la transparence et donc l'acceptabilité des concessions auprès des citoyens – un avantage utile dans un contexte de défiance. On peut néanmoins s'interroger sur le niveau très bas des seuils à partir desquels la mise en concurrence s'impose, en comparaison de certains autres secteurs. On peut également se demander si les mécanismes de contrôle des marchés de fourniture et des sous-concessions n'entraînent pas un formalisme excessif sans véritable enjeu.

Au terme de ce long chapitre, on espère avoir assez souligné combien les concessions autoroutières sont une activité économique spécifique, encadrée et dont la rentabilité – souvent fantasmée – ne constitue pas un scandale ou une aberration. La société concessionnaire n'est pas une société traditionnelle : elle est avant tout un véhicule d'investissement dont la durée de vie est limitée et qui permet au concédant d'assurer la construction d'infrastructures en déléguant tous les risques à un acteur privé. Le cahier des charges des contrats permet également à l'État de fixer des règles exigeantes sur la qualité du service et du patrimoine, par exemple. Enfin, les travaux récents de l'ART règlent son sort à un serpent de mer qui est au fondement de la majeure partie des critiques relatives aux concessions autoroutières : celle de leur surrentabilité supposée.





3. Des idées reçues qui polluent le débat

Le chapitre précédent a permis de décrire factuellement le fonctionnement des concessions autoroutières. Avant de s'interroger sur le futur du réseau concédé, il est maintenant utile de redresser un certain nombre d'idées reçues, qui tendent à parasiter les discussions sur le modèle concessif. Des points de crispation font en effet une apparition récurrente dans le débat public, comme le niveau et l'évolution des péages ou la question des profits réalisés par les sociétés concessionnaires.

La privatisation des autoroutes : la vente des bijoux de famille ?

Les autoroutes n'ont pas été privatisées en 2006. L'État a privatisé six des sociétés concessionnaires « historiques » chargées de la gestion des autoroutes : ASF-Escota ; Sanef-Sapn ; APRR-Area. Les autoroutes elles-mêmes, quelle que soit la concession concernée, sont toujours la propriété de l'État qui les récupère gratuitement, sans dette et en bon état à la fin des contrats.

De plus, la polémique persistante sur la privatisation de 2006 a tendance à effacer la diversité du paysage des concessions autoroutières françaises : il existe toujours des concessions historiques contrôlées par la puissance publique (ATMB et SFTRF) ; une concession historique est privée depuis les origines (Cofiroute) ; et une dizaine de concessions nouvelles ont été créées depuis 2001, après mise en concurrence, pour des tronçons de taille réduite.

Les autoroutes bradées : un cadeau de 10 milliards ?

Il est de coutume de dénoncer la mauvaise affaire que l'État aurait faite en 2006. Un chiffre revient souvent dans le débat public : l'État aurait perdu 10 milliards dans la vente des six sociétés privatisées par le gouvernement Villepin⁴⁶.

Rappelons les chiffres : la vente de 2006 a rapporté 14,8 milliards d'euros à la puissance publique. Mais à cette époque, l'État ne possédait plus toutes les parts des sociétés privatisées. Les gouvernements Jospin et Raffarin avaient déjà ouvert leur capital, entre 2002 et 2005 : au moment de la privatisation, Vinci détenait ainsi 23 % du groupe ASF et Eiffage, 35 % du groupe APRR.

Au total, le véritable montant déboursé par les groupes acquéreurs (Vinci ; Eiffage et Macquarie ; Abertis) entre 2002 et 2006 est de 22,5 milliards d'euros, répartis comme suit :

- Part achetées avant la privatisation : 2,2 MDs ;
- Parts achetées à l'État au moment de la privatisation : 14,8 MDs ;
- Parts restantes achetées aux actionnaires minoritaires : 5,5 MDs.

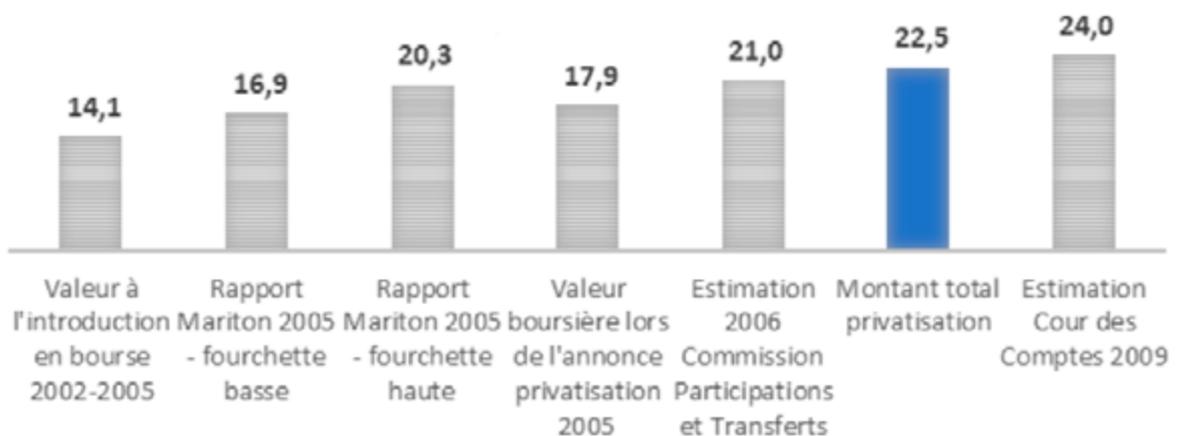
Ces 22,5 milliards d'euros sont nettement supérieurs à la valeur boursière des sociétés considérées au moment de l'annonce de la décision du gouvernement Villepin de procéder à la privatisation (2005)⁴⁷. Ce montant est également supérieur à l'estimation de la Commission des Participations et Transferts, en 2006. La seule estimation plus élevée est celle formulée – en note de bas de page⁴⁸ – dans un rapport de la Cour des Comptes daté de 2009, postérieure à la privatisation.

⁴⁶ Voir notamment l'exposé des motifs de la proposition de loi 18-249 relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. <http://www.senat.fr/leg/pp18-249.html>

⁴⁷ Il faut également rappeler que c'est précisément la décision de privatiser qui a fait monter le cours des actions de ces sociétés et donc leur valeur globale.

⁴⁸ Cour des Comptes, Rapport public annuel 2009, 1ère partie : observations des juridictions financières, p. 202, note 91 : « la valeur globale des 7 000 km d'autoroutes publiques dont la concession a été privatisée en 2006 a été estimée à 24 Md€ et leur cession a rapporté 14,8 Md€ à l'État. » La formulation de cette petite note n'est sans doute pas étrangère au malentendu sur le prix de vente des autoroutes.

Figure 10. Estimations de la valeur des SCA privatisées en 2006 (en milliards d'euros).



Pour obtenir une perte de 10 milliards, il faut donc choisir de ne retenir que l'estimation la plus haute de la valeur des sociétés privatisées (24 milliards) et la comparer avec le produit de la vente des parts encore détenues par l'État en 2006 (14,8 milliards) – ce qui est une erreur manifeste – puis arrondir la somme à l'entier supérieur...⁴⁹

C'est aussi oublier que les acquéreurs ont également repris à leur compte une dette de 20 milliards d'euros et pris des engagements de travaux pour un montant de 5 milliards⁵⁰. En prenant en compte ces deux éléments, la privatisation représente plutôt un total de 47 milliards d'euros.

Le protocole de 2015 : une mauvaise affaire pour l'État ?

Un autre point de crispation est celui des négociations entre État et concessionnaires, qui ont abouti au protocole du 9 avril 2015 : l'État aurait mal fait valoir ses intérêts, quand les sociétés privées auraient réussi à pousser plus avant leur avantage.

⁴⁹ Cf. audition de Dominique de Villepin devant la Commission d'enquête du Sénat sur les concessions autoroutières, 9 juillet 2020 : « Je souligne le risque de malentendu lié à l'interprétation du chiffre de la Cour des comptes, à l'origine de nombreuses polémiques. 24 milliards d'euros, c'est la valeur de 100 % des parts des trois sociétés. 14,8 milliards d'euros, c'est la valeur des parts détenues par l'État, soit en moyenne 61,7 % . »

⁵⁰ Les investissements réalisés par les concessionnaires ne se sont pas limités à ces 5 milliards, bien entendu. Depuis 2006, les concessionnaires ont réalisé au total 24 milliards d'euros d'investissement.

Déjà tendues depuis 2013⁵¹, les relations entre le concédant et les concessionnaires se détériorent brusquement en septembre 2014, avec la publication par l’Autorité de la concurrence d’un avis sur le modèle des autoroutes. Pointant du doigt des marges de plus de 20 % du chiffre d’affaires sur une année, l’Autorité dénonce la « rentabilité exceptionnelle » des sociétés d’autoroutes – sans cependant analyser le cycle de vie complet des concessions.

C’est dans ce contexte que des négociations s’ouvrent début décembre 2014 pour tenter de remettre à plat les relations entre le concédant et les sept SCA historiques privées (ce qui n’empêchera d’ailleurs pas le gouvernement de prononcer un gel des tarifs pour 2015, au mépris des contrats – source d’un nouveau contentieux dont l’issue ne pouvait faire de doute⁵²).

Au terme de ces négociations, un protocole est signé entre l’État et les sept SCA historiques privées. Il est marqué par : un plan de relance autoroutier ; le règlement des contentieux en cours ; des engagements financiers de la part des concessionnaires ; et surtout une modernisation du cadre contractuel (voir encadré suivant). La majeure partie des dispositions de ce protocole est traduite dans les avenants aux contrats de concession signés en août 2015.

Loin de déséquilibrer les relations entre concédant et concessionnaires au profit de ces dernières, le protocole de 2015 a permis à l’État de faire évoluer les contrats vers plus de contrôle, tout en soldant des contentieux mal engagés.

51 En mai 2013, le concédant a augmenté le montant de la redevance domaniale, conduisant les SCA à engager un contentieux avec l’État ; en juillet 2013, la Cour des Comptes a dénoncé un « déséquilibre au bénéfice des sociétés concessionnaires dans la négociation des contrats ».

52 Audition d’Alexis Kohler (directeur de cabinet d’Emmanuel Macron au ministère de l’Économie, de l’Industrie et du Numérique et négociateur pour le concédant du protocole de 2015) devant la Commission d’enquête du Sénat, 15 juillet 2020 : « Tout laissait à penser que ces contentieux [sur la redevance domaniale et le gel des tarifs] étaient mal engagés pour l’État » en raison du droit des contrats et de la jurisprudence du Conseil d’État.

Encadré n°4 – Le protocole de 2015 : détail des mesures

Plan de Relance Autoroutier (PRA). Les SCA s'engagent, à la demande du concédant, à investir 3,27 milliards d'euros dans des opérations de travaux non prévus. Ces investissements sont financés par un allongement moyen de 2,5 ans de la durée des concessions (plutôt que par des hausses de péage supplémentaires sur la durée résiduelle des contrats).

Modernisation du cadre contractuel. Plusieurs mesures du protocole visent à renforcer le contrôle du concédant sur l'activité des sociétés concessionnaires et à encadrer leur rentabilité :

- Le protocole de 2015 entérine en premier lieu le principe de la création de l'Arafer (actuelle ART) et d'un renforcement des règles applicables pour les marchés passés par les SCA. De plus, les indicateurs de performance sont pérennisés, indépendamment des contrats de plan.

- Une clause de plafonnement des recettes est intégrée aux contrats des concessions historiques. En cas de recettes exceptionnelles (un chiffre d'affaires cumulé depuis 2006 supérieur de 30 % aux prévisions de la privatisation), cette clause permet de réduire et même de supprimer l'allongement de durée accordé dans le cadre du PRA. Il faut noter que cette clause est asymétrique : elle comprend un plafond mais pas de plancher. En d'autres termes, rien ne protège le concessionnaire contre une rentabilité trop basse⁵³.

- Une clause de « bonne fortune » prévoit également de limiter les hausses de tarifs dans les dernières années de la concession, si le chiffre d'affaires des sociétés concessionnaires dépasse les prévisions du PRA.

Règlement des contentieux en cours. Le protocole prévoit la compensation de la hausse de la redevance domaniale (mai 2013) et du gel des tarifs pour 2015, via des hausses de péage réparties sur les années suivantes. En échange, les SCA renoncent à leurs contentieux.

Engagements financiers. Les SCA s'engagent à participer au financement des autres types de transport, à travers deux contributions : une « contribution volontaire exceptionnelle », qui prévoit le versement de 60 millions d'euros pendant vingt ans (100 millions d'euros les trois premières années) au budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ; une contribution de 200 millions d'euros à un fonds de modernisation écologique des transports.

⁵³ Les SCA ont proposé de rendre cette clause symétrique, en baissant le plafond de déclenchement en échange de la création d'un plancher. Si le plafond est de 30 % (ce qui rend le déclenchement de la clause improbable, selon l'ART), c'est que le concédant n'a pas souhaité prendre le risque de devoir compenser les concessionnaires en cas de rentabilité moindre que prévue – signe que le niveau de rentabilité des concessions ne lui paraissait pas acquis.

Le scandale de la non-gratuité : des infrastructures déjà payées ?

Deux écoles se rejoignent pour réclamer la gratuité des autoroutes : certains affirment que les autoroutes ont déjà été payées par les impôts des contribuables et que la privatisation amène les Français à payer une deuxième fois les autoroutes ; d'autres soutiennent que les investissements sont amortis depuis belle lurette, depuis le temps que les péages existent.

Comme nous avons eu l'occasion de le voir, jamais les autoroutes n'ont été payées par les contribuables. Depuis l'origine, le financement des autoroutes est assuré par le péage et donc par les contributions des usagers. De plus, il est faux de penser que les autoroutes étaient amorties en 2006. Un élément suffit à le prouver : la dette de 20 milliards que les concessionnaires des six sociétés privatisées ont reprise à leur compte, en plus des sommes déboursées pour les acquérir.

Comment expliquer alors que des infrastructures dont les contrats initiaux devaient durer environ 40 ans ne soient pas encore amorties ? La réponse tient aux agrandissements et aménagements successifs demandés aux sociétés concessionnaires. Avant 2000, en particulier, le réseau autoroutier s'est développé par la pratique de l'adossement, consistant à financer de nouvelles sections par le péage existant sur des portions parvenues à maturité.

De façon générale, tout investissement supplémentaire demandé aux concessionnaires (ce qui ne comprend pas les dépenses liées à l'entretien, entièrement à la charge des SCA, en vertu des contrats) se traduit un niveau de péage plus élevé ou un allongement de sa durée.

Il faut se rappeler que les concessions d'autoroutes sont avant tout un véhicule d'investissement : leur durée totale correspond exactement au temps nécessaire pour rembourser les investissements consentis. Pour les sociétés privatisées en 2006, c'est le temps nécessaire pour recouvrer le prix d'achat et les coûts représentés par les aménagements supplémentaires demandés par le concédant, tout en remboursant la dette et en dégagant un profit raisonnable.

Au-delà des concessions actuelles, la gratuité des autoroutes n'est pas souhaitable (cf. chapitre 4) : même une fois payée, une infrastructure doit être entretenue et il serait préférable de faire supporter ce coût aux usagers de tous pays plutôt qu'au seul contribuable français.

Les tarifs des péages : des augmentations abusives ?

Il faut le redire : les sociétés concessionnaires n'ont pas la main sur les tarifs. Ils sont régis par les contrats (article 25 du cahier des charges), qui fixent les règles d'évolution annuelle pour toute la durée de la concession.

- Pour les concessions historiques, le décret n°95-81 du 24 janvier 1995 fixe la revalorisation minimale annuelle à 70 % de l'inflation (hors tabac). Cette règle est donc antérieure à la privatisation, qui n'a rien changé sur ce point.
- Pour les concessions récentes, si le décret n°95-81 est toujours valable, les formules sont généralement plus complexes, pour mieux refléter l'évolution des charges des SCA. Elles résultent en tout état de cause de la procédure d'appel d'offres.

La règle initiale ne peut varier que pour deux raisons : pour compenser des coûts non-prévus, comme des hausses de fiscalité⁵⁴ ; et surtout pour compenser des investissements nouveaux demandés par l'État. En résumé : le contrat fixe la façon dont les tarifs évoluent et toute modification des niveaux prévus dépend uniquement du concédant.

De plus, les contrôles sont systématiques en amont et en aval. L'Autorité de régulation des transports veille à ce que chaque augmentation de tarif liée à de nouveaux travaux demandés par le concédant soit proportionnée à leur coût et à ce que ces travaux soient justifiés. Les services de l'État (DIT et DGCCRF) contrôlent également chaque année les grilles tarifaires transmises par les sociétés concessionnaires. Les tarifs sont donc validés par le concédant avant leur publication au Journal Officiel.

Pour les concessions historiques, la privatisation n'a pas occasionné de hausses brutales. Au contraire, les hausses de tarifs suivent un rythme similaire avant et après 2006. Chose assez normale puisque la règle n'a pas changé.

54 Hausse de la TAT en 2011 ; hausse de la redevance domaniale en 2013.

Figure 11. Évolution des tarifs autoroutiers des sept SCA historiques privées, de 2001 à 2020

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inflation (n-1)	1,89%	1,66%	1,82%	1,79%	1,67%	1,91%	1,07%	1,92%	2,70%	-0,22%	1,52%	2,25%	1,69%	0,50%	0,38%	0,08%	0,36%	1,03%	1,94%	0,60%
APRR	2,50%	1,17%	2,05%	2,37%	2,56%	2,47%	0,91%	2,47%	1,89%	0,50%	2,12%	2,58%	1,94%	0,80%	0,00%	1,23%	0,90%	2,00%	1,81%	0,87%
AREA	2,45%	1,17%	1,51%	1,53%	1,44%	1,64%	0,75%	1,64%	1,89%	0,49%	2,08%	2,55%	1,94%	0,84%	0,00%	1,26%	0,92%	2,04%	2,01%	1,07%
SANEF	2,08%	1,32%	1,73%	1,89%	1,77%	2,05%	0,96%	3,32%	1,89%	0,00%	1,89%	2,31%	1,71%	0,75%	0,00%	0,86%	0,58%	1,39%	1,69%	0,75%
SAPN	2,90%	2,25%	2,69%	2,53%	2,39%	2,74%	1,68%	4,32%	3,30%	0,00%	2,48%	3,02%	2,29%	0,35%	0,00%	0,86%	0,58%	1,39%	1,68%	0,73%
ASF	2,02%	2,04%	2,17%	2,65%	2,04%	2,25%	2,00%	2,45%	3,12%	0,83%	2,47%	2,42%	2,24%	1,23%	0,00%	1,63%	1,20%	1,34%	1,90%	0,96%
ESCOTA	2,46%	2,04%	2,17%	2,15%	2,04%	2,24%	1,81%	2,53%	3,19%	0,89%	2,49%	2,05%	1,74%	0,73%	0,00%	1,18%	0,59%	1,34%	1,82%	0,88%
COFIROUTE	2,28%	1,90%	1,70%	1,61%	1,42%	1,61%	0,91%	1,94%	2,71%	0,40%	2,07%	2,53%	1,92%	0,91%	0,00%	0,82%	0,57%	1,34%	1,65%	0,71%
MOYENNE	2,38%	1,70%	2,00%	2,10%	1,95%	2,14%	1,29%	2,67%	2,57%	0,44%	2,23%	2,49%	1,97%	0,80%	0,00%	1,12%	0,76%	1,55%	1,79%	0,85%
	2,05%						1,47%													

Source : Journal Officiel ; DGITM

Entre 2007 et 2020, les tarifs des concessions historiques ont augmenté de 1,5 % par an en moyenne. C'est moins que le rythme observé entre 2001 et 2006 (+2,1 % par an en moyenne). Si l'on prend en compte le fait que l'inflation est plus faible depuis 2006, les hausses se situent au même niveau avant et après la privatisation : elle n'a donc pas marqué de tournant.

Enfin, cette hausse moyenne de 1,5 % entre 2007 et 2020 doit être comparée : elle est similaire pour les concessions privées et pour les sections à péage encore gérées par la puissance publique (ATMB et SFTRF) ; elle est proche de la hausse moyenne de l'inflation sur la même période (+1,2 % par an) ; elle est inférieure à la hausse annuelle moyenne des prix du TGV sur la période 2004-2014 (+2,3 % par an).

Péages et dividendes : L'État privé de la poule aux œufs d'or ?

Avec la privatisation, la puissance publique se serait privée de juteux revenus. En réalité, les concessions autoroutières constituent toujours une importante source de recettes pour l'État. Pour bien le saisir, il faut décomposer le péage. Pour un euro de péage⁵⁵ :

- 41 centimes correspondent à des impôts et taxes ;
- 25 centimes vont au remboursement de la dette et des investisseurs ;
- 23 centimes financent la construction et la modernisation ;
- 11 centimes servent à couvrir les dépenses d'exploitation et les services.

55 Cf. ASFA, Chiffres clés 2020.

Sur les 10 milliards d'euros de péage récoltés en 2018, plus de 4 milliards relèvent donc de la fiscalité : impôt sur les sociétés, redevance domaniale, TAT et TVA. L'État est ainsi le premier bénéficiaire des péages, qui contribuent entre autres au financement des différents réseaux de transport (réseau non-concédé et ferroviaire, notamment). Les revenus du péage représentent en effet plus de 50 % du budget de l'AFITF.

Ce constat appelle deux remarques supplémentaires :

1. Si le prix des péages préoccupe vraiment le concédant, il lui serait possible de jouer sur le niveau de TVA appliqué aux autoroutes (20 %) ou encore sur les impôts spécifiques au secteur (TAT et redevance domaniale). Le concédant détient un levier majeur pour faire baisser le niveau des autoroutes, s'il le souhaite...
2. Si l'État souhaite conserver ce niveau de ressources au-delà du terme des concessions historiques, le maintien du péage et des projets d'investissements assez conséquents pour justifier ces niveaux de tarifs seront nécessaires (cf. partie 4).

Enfin, certains reprochent à la privatisation d'avoir privé l'État de dividendes. Il est vrai que l'État aurait pu choisir de percevoir des dividendes annuels, grâce à ses parts dans les concessions privatisées. Le gouvernement Villepin a toutefois fait le choix – tout à fait défendable – de disposer immédiatement du produit de la vente des concessions autoroutières pour désendetter l'État et investir massivement dans les infrastructures⁵⁶.

Sur les presque 15 milliards obtenus grâce à la privatisation, 11 milliards ont été consacrés au désendettement du pays : la dette française a baissé de 2,8 % en part du PIB entre 2005 et 2007, soit la première baisse depuis... le gouvernement Barre. Le reste du produit de la privatisation (soit 4 milliards d'euros) est allé au financement de nouvelles infrastructures, dont quatre lignes à grande vitesse, vers Montpellier, Rennes ou le tronçon Rhin-Rhône.

⁵⁶ Cf. *Propos liminaire de Dominique de Villepin dans le cadre de son audition devant la Commission d'enquête du Sénat, le 9 juillet 2020.* « En 2005, [...] nous étions, pour mener à bien la modernisation de nos transports, face à [...] une impasse de financement. [...] Les dividendes autoroutiers affectés à l'AFITF ne représentaient que 332 millions d'euros en 2005, ce qui ne nous donnait pas de marges de manœuvre pour un plan de relance. »

Les marchés de travaux : une occasion de s'en mettre plein les poches ?

On soupçonne régulièrement les concessionnaires de confier la réalisation de leurs travaux à des entreprises parentes et actives dans le BTP. De façon alternative, on dénonce parfois des renvois d'ascenseur entre grands groupes : tel concessionnaire confierait ainsi des chantiers à tel autre, et réciproquement.

Une précision préalable : le régime de contrôle n'est pas le même avant et après la mise en service du réseau. Pour les concessions récentes, on considère que les achats de travaux, fournitures et services envisagés pour la construction font partie intégrante de l'offre soumise par les différents candidats pour obtenir la concession : le concessionnaire choisi n'est pas tenu à une nouvelle mise en concurrence.

Pour les marchés de travaux, de fournitures et de service réalisés après la mise en service, les mécanismes d'attribution sont particulièrement encadrés et contrôlés.

Tous les concessionnaires privés gérant plus de 200 kilomètres de voie (en pratique : toutes les concessions historiques privées – qui représentent plus de 90 % du réseau) doivent posséder une commission des marchés. Cette commission, composée en majorité de membres indépendants et dont la nomination est validée par l'ART, est chargée de contrôler les procédures d'attribution de marchés, qui doivent systématiquement être soumis à un appel d'offres européen au-delà de certains montants (cf. chapitre 2.4).

En 2019, le montant des marchés soumis aux commissions des marchés représentait 790 millions d'euros (soit 50 % des dépenses des SCA). L'ART contrôle en priorité les projets de marchés dont l'attributaire est une entreprise liée au concessionnaire. Sur l'ensemble des procédures contrôlées à ce jour par l'ART, seul un marché a été contesté par le régulateur – marché attribué à une entreprise sans lien avec le concessionnaire.

Enfin, il faut rappeler un point important : les travaux et marchés passés par les SCA n'ont aucune incidence sur le niveau des péages. Les concessionnaires n'auraient aucun intérêt à payer plus cher des travaux à des entreprises liées ; et le choix de tel ou tel attributaire ne change rien aux tarifs acquittés par les usagers.

Marges et profits : une rentabilité indécente ?

Nous avons déjà évoqué l'avis rendu en septembre 2014 par l'Autorité de la concurrence sur la rentabilité des autoroutes, qui a beaucoup nui à la compréhension du modèle des concessions autoroutières et contribué à obscurcir les termes du débat public. Dans cet avis, elle ne regardait pas toute la courbe en « j » typique du modèle concessif (voir figure 9) mais se focalisait sur une seule année, sans prendre en compte l'évolution de la rentabilité dans le temps ni la dette considérable du secteur. La marge annuelle de 24 % dégagée par les autoroutes lui semblait le signe d'une rentabilité « exceptionnelle ».

En réalité, comparer une concession et une société classique n'a pas grand sens. Le modèle même de la concession exige des dividendes importants en fin de contrat. Dans un premier temps, de lourds investissements sont consentis par le concessionnaire. Des décennies d'exploitation sont nécessaires pour amortir ces investissements à travers le péage. Pour prendre deux exemples récents : la société Alis a mis en service l'A28 en 2005 mais a dû attendre 2014 pour enregistrer ses premiers résultats positifs ; quant à la société Albea, qui a mis l'A150 en service en 2015, elle n'est pas encore rentable.

Au terme de la concession, le concessionnaire ne possède plus rien : il rend le réseau au concédant et doit alors avoir remboursé sa dette et ses actionnaires, tout en dégageant un certain profit. Il n'est donc pas étonnant que les marges progressent à mesure que la concession devient mature : c'est la condition même de sa viabilité financière.

Par ailleurs, le niveau de marge ne présage pas de la rentabilité globale de la concession. Le seul véritable indicateur de cette rentabilité est le taux de rentabilité interne (TRI). Le contrat est fondé sur un TRI prévisionnel (notamment en fonction de certaines hypothèses de trafic) ; un TRI réel est constaté en fin de concession. Entre ces deux points, le calcul du TRI pose de nombreux problèmes méthodologiques mais le TRI « provisoire » des concessions historiques est cohérent avec les prévisions de 2006 : autour de 8 % selon les analyses de l'ART, soit un niveau conforme aux hypothèses de la privatisation.

Ce TRI de 8 % est-il excessif ? Un projet d'infrastructures sur plusieurs décennies n'est pas un investissement comme un autre. Il faut le comparer à la rentabilité de projets similaires. À ce titre, l'avis porté par la Commission européenne sur le PRA (décision C(2014) 7850 du 28 octobre 2014) est intéressant, dans la mesure où elle est appelée à examiner régulièrement des projets de concessions semblables. Elle juge le TRI des sociétés concessionnaires conforme « aux exigences de l'encadrement de 2012 sur la notion de bénéfices raisonnables ».

La gestion des autoroutes est une pure rente : une activité sans risques ?

Une critique revient de façon récurrente dans le débat public, depuis la privatisation. La concession serait une simple rente, une activité dénuée de tout risque.

Pourtant, l'histoire du réseau autoroutier français montre que l'activité des concessionnaires n'est pas toujours un chemin semé de roses (cf. chapitre 1). Trois des quatre SCA privées créées dans les années 1970 (Acoba, Apel, Area) ne sont pas parvenues à surmonter les conséquences des chocs pétroliers. Cet épisode, qui a nécessité une reprise en main de ces concessions par la puissance publique, montre suffisamment la sensibilité de ces structures aux chocs économiques. Au milieu des années 1990, la fragilité de trois sociétés concessionnaires alors publiques a imposé leur filialisation, de façon à les adosser à des concessions plus solides financièrement.

L'histoire mouvementée du tunnel sous la Manche ou du contournement de Lyon (BPNL) confirme encore, s'il en était besoin, le niveau de risques des délégations de service public.

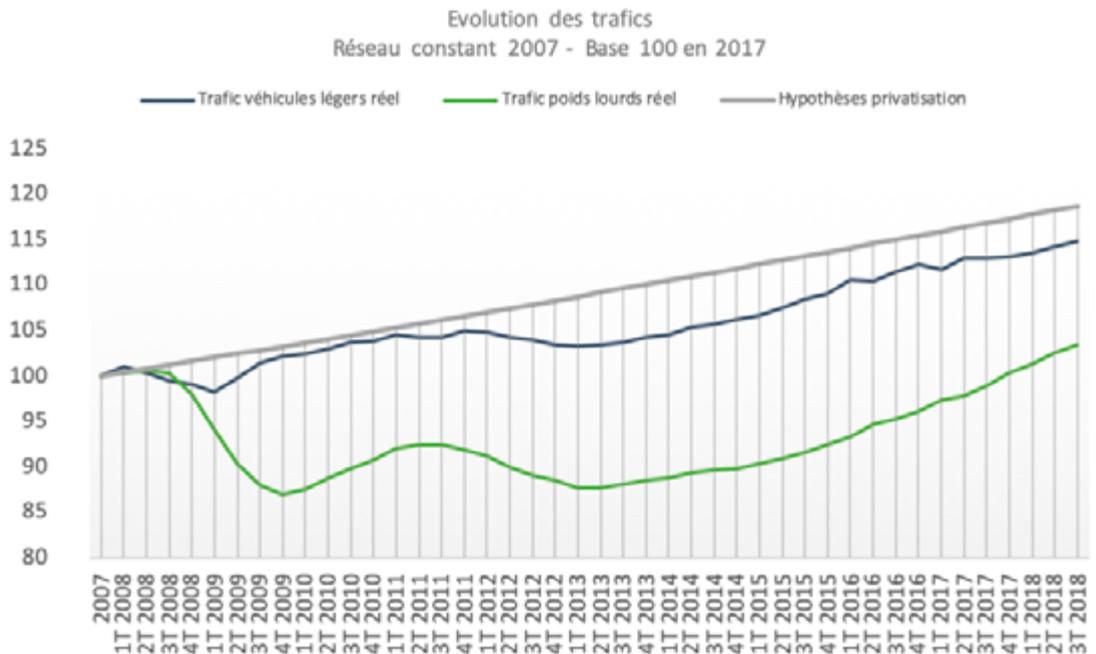
Plus près de nous dans le temps, plusieurs SCA espagnoles ont fait faillite en 2017, faute de recettes de péages suffisantes pour couvrir leurs charges. Cette situation a conduit le gestionnaire public à devoir reprendre la gestion des autoroutes concernées. Un tel épisode souligne bien, pour citer l'ART, le caractère « à la fois considérable et particulièrement difficile à apprécier » du risque lié au trafic⁵⁷.

Certes, les risques peuvent évoluer : le risque travaux est ainsi beaucoup moins prononcé pour des concessions matures. En revanche, le risque trafic (souvent présenté comme négligeable

57 ART, *Rapport quinquennal sur l'économie des concessions autoroutières*, juillet 2020, p. 204.

pour des concessions matures) est réel à toutes les étapes de la vie des contrats : on a pu le voir avec l'impact de la crise de 2008 sur le trafic poids lourds, qui a mis 10 ans à retrouver son niveau de 2007.

Figure 12. Évolution des trafics des véhicules légers et des poids lourds sur la période 2007-2017 (par rapport aux hypothèses de croissance formulées en 2006).

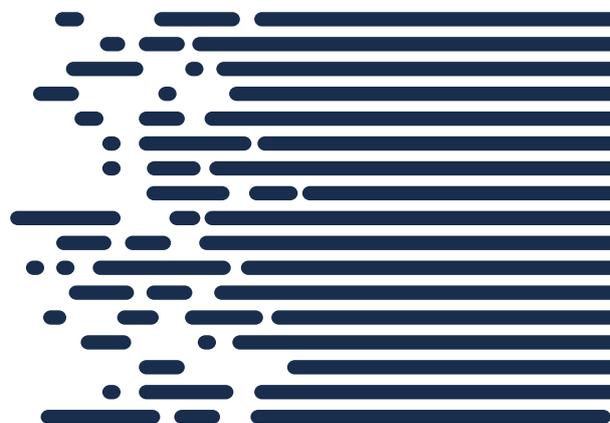


Source: ASFA

Cette baisse de trafic s'est traduite par une perte de recettes de 8 milliards d'euros sur la période 2008-2018. Et on peut s'attendre à ce que la crise sanitaire occasionnée par la Covid-19 ait aussi un fort impact : elle a déjà eu des répercussions sensibles sur le trafic routier (surtout pour les véhicules légers, les poids lourds étant autorisés à circuler). L'ART chiffre cette perte à 2 milliards d'euros. A plus long terme, le ralentissement prévisible de l'activité économique pèsera fatalement sur le trafic, qui lui est corrélé.

La gestion des autoroutes est donc loin d'être une activité de rente, comme la bonne santé actuelle des SCA porte certains à le croire. Au fond, on est trop souvent prêt à négliger la réalité des risques assumés par les concessionnaires (et qui forment la base des attentes de rentabilité) et à leur tenir rigueur quand la situation économique évolue de façon favorable (comme avec le maintien de taux très bas, qui ont permis aux concessionnaires de refinancer leur dette de façon avantageuse).

On oublie aussi volontiers qu'un gestionnaire public ne connaîtrait pas nécessairement la même réussite : si les autoroutes sont en bonne santé, c'est également grâce à l'expertise des acteurs privés, qui savent gérer tous les risques liés à la construction et à l'exploitation du réseau qui leur est concédé.





4. Les concessions autoroutières : un outil toujours utile

Si on en croit le discours dominant, les autoroutes sont un objet du passé : il est frappant de constater leur absence dans les débats sur le futur des réseaux de transport ou sur les transformations exigées par la transition énergétique. On préfère parler du ferroviaire, auquel on prête toutes les vertus. Et quand on parle de voitures autonomes ou électriques, on a parfois le sentiment que ces véhicules roulent dans un espace imaginaire.

Mais les autoroutes ont de l'avenir car aucun discours ne peut gommer une réalité tangible : la route est, pour longtemps, la principale infrastructure utilisée pour la circulation des particuliers et des marchandises. Aucune politique efficace ne peut faire abstraction de ce fait : le futur se construira avec la route et les autoroutes, et non contre elle.

4.1 Les autoroutes sont aussi notre avenir !

Depuis 2006, le débat sur les autoroutes n'a jamais vraiment cessé. Il semble entendu, pour beaucoup, que le principal enjeu soit de corriger « l'erreur » de la privatisation. Ses critiques les plus virulents continuent à en faire le procès et des propositions de loi reviennent régulièrement devant les Chambres pour réclamer une renationalisation des sociétés concessionnaires⁵⁸. Pour d'autres, il est surtout question de revoir un équilibre contractuel jugé trop favorable aux SCA.

Trop peu de contributions sont tournées vers l'avenir à court et long terme des autoroutes – alors que la décennie 2030 sera marquée, sauf nouvel allongement, par la fin progressive des concessions historiques (qui représentent plus de 90 % du réseau). Le futur de la route et plus particulièrement des autoroutes est encore un impensé. C'est que la route est devenue, pour beaucoup de responsables politiques, une pratique un peu honteuse – ce qui se traduit par une absence de politique de transport adaptée.

La place des routes dans le discours médiatique et politique est en complet contraste avec la réalité sociale et économique : la route représente 80 % de part modale ; un Français sur trois se rend quotidiennement au travail en voiture ; le transport de marchandises sur route ne cesse de progresser⁵⁹. Aucune stratégie de transport réaliste ne peut ignorer ce fait.

Prenons par exemple un des enjeux actuels les plus considérables : la transition écologique. Un tiers de nos émissions carbone est attribuable aux transports et le secteur peine à les faire baisser. Pourtant, quand on évoque la décarbonation des transports, on parle peu de la route et notamment du réseau autoroutier. On évoque plutôt d'autres solutions : le fret ferroviaire (4 % des transports), le développement des trains de nuit (qui représentent une part négligeable des trajets), le retour des petites lignes (supprimées car elles représentaient un coût considérable, pour une fréquentation limitée). Et on escamote bien sûr la question de la dépense publique.

⁵⁸ La tentative la plus récente est la proposition de loi 18-249 présentée devant le Sénat et rejetée en mars 2019. Une proposition concomitante (XVe législature n°1707) a été enregistrée en février 2019 à l'Assemblée nationale. Elle fait suite à des propositions semblables : proposition de loi 11-59, rejetée par le Sénat en 2014 ; proposition de loi 1776 (XIV législature), déposée en 2014 à l'Assemblée nationale.

⁵⁹ Commission des comptes des transports de la Nation, *Les Comptes des transports en 2018 – 56ème rapport*. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-comptes-des-transports-en-2018-56e-rapport-de-la-commission-des-comptes-des-transports-de-la>

Pourtant, si on veut vraiment s'attaquer à la question des émissions carbone dans le secteur des transports, il faut dépasser les postures idéologiques : la route représente 80 % des usages. Dans ce contexte, il est irréaliste de penser nos objectifs de réduction des émissions carbone (aucune émission de gaz à effet de serre en 2050) sans la route.

La mauvaise presse de la route n'est d'ailleurs pas méritée : ce n'est pas la route – déjà construite – qui émet du CO2 mais les usages qui en sont faits⁶⁰. Ne confondons pas infrastructure et mode de transport. Il faut donc permettre au réseau routier d'accueillir des mobilités décarbonées. Et les autoroutes ont un rôle majeur à jouer dans ce chantier. Elles sont au cœur de solutions comme le covoiturage et le développement de la voiture électrique, par exemple, qui exigera que les conducteurs de tels véhicules puissent recharger leurs batteries sur tout le réseau à une vitesse satisfaisante.

4.2 Autoroutes et nouveaux usages

Les efforts déployés pour encourager de nouveaux usages (comme le covoiturage) ou pour accélérer le déploiement de certaines technologies (véhicules électriques et véhicules autonomes) doivent également trouver leur traduction sur le réseau autoroutier. Il faut redonner leur juste place aux autoroutes dans nos stratégies de transport.

Covoiturage

Le développement du covoiturage est ainsi conditionné par la création d'aires à proximité des échangeurs et de voies dédiées dans les zones denses.

La création d'aires de covoiturage au niveau des échangeurs est un enjeu bien identifié par les concessionnaires et par la puissance publique : on en compte déjà plus de 100 pour 6500 places en janvier 2019 et le Plan d'investissement autoroutier (PIA) prévoit la création de 4500 places supplémentaires. Le développement de ces aires répond par ailleurs à un véritable besoin des usagers : il suffit de considérer les phénomènes de stationnement sauvage – avec leur cortège de problèmes – que leur absence tend à occasionner.

⁶⁰ Les émissions de gaz à effet de serre du secteur autoroutier sont attribuables pour 46 % aux poids lourds et 52 % aux véhicules légers. Seuls 2 % proviennent des activités d'entretien et d'exploitation. Source : ASFA, Chiffres clés 2020.

Depuis 2015, les concessionnaires sont tenus par la loi de développer les aires de covoiturage⁶¹. Toutefois, si ce principe est arrêté... aucune disposition ne règle le déploiement et surtout le financement de ces travaux. Des négociations sont menées au cas par cas pour les concessions existantes. Pour les nouveaux contrats, la loi d'orientation des mobilités (LOM) précise qu'ils doivent prévoir un nombre de places de covoiturage minimal en fonction de la taille du réseau et de sa configuration⁶².

Quant au mécanisme des voies réservées, il repose sur des contrôles par caméra vérifiant le nombre de passagers par véhicule. Depuis octobre 2018, ATMB réserve ainsi un kilomètre à la douane franco-suisse (A411) pour les véhicules avec au moins deux personnes et plusieurs projets d'expérimentation sont en cours.

Autocars périurbains

Un autre axe de réduction des émissions de gaz à effets de serre est le développement des services d'autocars en périurbain. Il s'agit de donner la possibilité aux habitants des zones périurbaines de prendre un autobus circulant sur autoroute plutôt que leur véhicule personnel pour se rendre au cœur des agglomérations. Des lignes d'autocar express permettraient aux périurbains de réduire leur empreinte CO₂, actuellement plus élevée que celle des habitants des aires urbaines de 100 000 habitants et plus. C'est aussi un moyen de désengorger les voies dans les périphéries des agglomérations : un car remplace 40 à 50 véhicules légers. Le développement de telles pratiques est toutefois conditionné par la création de voies dédiées et de pôles multimodaux.

Véhicule électrique

La puissance publique a mis en place plusieurs mesures pour favoriser le développement des véhicules électriques (notamment dans le cadre de la LOM). On estime que les véhicules électriques devraient représenter 10 % du parc automobile en 2030. Toutefois, on observe pour l'heure une faible fréquentation des autoroutes par les véhicules électriques, qui s'explique par un faible maillage

61 Loi n°2015-992 du 17 août 2015 : « Les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent dans la création ou le développement de places de covoiturage adaptées aux besoins identifiés, à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public autoroutier [...] » (art. 53).

62 Depuis la loi n°2019-1428 du décembre 2019 (loi LOM), la prise en compte du covoiturage est indispensable pour toute nouvelle concession : « Toute nouvelle convention de délégation doit prévoir la mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau (art. 160).

en bornes, une faible autonomie des véhicules et un long temps de recharge. Si l'amélioration de ces deux derniers points dépend surtout des constructeurs, une densification – éventuellement par anticipation – du réseau des bornes électriques relevant directement du concédant et des concessionnaires pourrait donner une impulsion forte à ce secteur.

Le développement de ce réseau serait bénéfique aux deux parties : les concessionnaires ont intérêt à attirer des véhicules appelés à devenir toujours plus nombreux ; le concédant a intérêt à ce que les véhicules électriques puissent employer l'autoroute comme les autres – ce qui constitue un facteur d'attractivité et donc de diffusion non négligeable.

Toutefois le renforcement du réseau des bornes de recharge est un défi. Pour que l'électrique soit *in fine* un succès, il faut que les recharges prennent moins de temps et que les stations soient systématiquement équipées. Pour donner une idée concrète de la lourdeur des investissements à prévoir, il faut que les bornes électriques puissent assurer le même débit de véhicules que des pompes à essence. En imaginant un temps de recharge de 30 minutes, il faudrait six fois plus de bornes électriques que de pompes où le plein peut se faire en 5 minutes. Pour une station aujourd'hui équipé de 10 pompes, il faudrait ainsi prévoir une soixantaine de bornes. Par ailleurs, l'électrique pose la question de la gestion des pics de consommation.

Si le véhicule électrique est une piste essentielle pour permettre à notre pays de tenir ses engagements de décarbonation, des aménagements et donc des investissements importants seront nécessaires pour atteindre un niveau d'équipement compatible avec la souplesse des autoroutes.

Véhicule autonome

Enfin, à plus long terme, le développement du véhicule autonome implique que la route soit connectée. Si la commercialisation massive de tels véhicules ne devrait pas avoir lieu avant 2030, cette technologie promet de nombreux avantages : sécurité accrue, confort de conduite, fluidification du trafic. La puissance publique s'est mobilisée pour accélérer son déploiement : une Stratégie nationale de développement des véhicules autonomes en mai 2018 et des expérimentations sont déjà en cours sur le réseau.

4.3 Quel financement ?

Qui dit évolution du réseau (soit pour adapter le réseau aux évolutions technologiques, soit pour compléter le linéaire) dit besoin de financement.

Pour faire évoluer les concessions existantes dont la durée de vie résiduelle est la plus courte, on aurait tort d'écarter par principe une prolongation des contrats dans le temps – qui peut également être une occasion pour le concédant de faire évoluer les contrats. De façon plus ou moins liée, la puissance publique aurait tout intérêt à étudier – pour les nouveaux tronçons – une évolution de sa doctrine sur les adossements. Enfin, au terme de la vie des concessions actuelles, il est également essentiel de préserver le principe du péage.

L'allongement : une solution à considérer

L'évolution des autoroutes implique des aménagements, qui n'ont pas nécessairement à attendre le terme actuel des concessions (entre 2031 et 2036 pour les concessions historiques). Il est probable que l'on assiste à des allongements de durée en échange de travaux d'aménagement. Il est en effet difficile, sur une durée résiduelle courte, d'amortir des investissements conséquents par le seul péage : une telle décision serait synonyme de hausses tarifaires importantes. S'agissant d'investissement d'avenir, la répartition de son financement dans le temps long semble aller de soi.

Si on souhaite investir sans attendre dans le futur des autoroutes, la solution restante est donc une prolongation des contrats dans le temps, à moins qu'on ne souhaite faire appel aux deniers publics pour financer ces aménagements.

Par ailleurs, toute décision d'allongement ferait nécessairement l'objet d'un avenant. Pour l'État, il serait évidemment utile de saisir cette occasion pour continuer à négocier des avancées dans le contenu des contrats : comme en 2015, le concédant pourrait obtenir, s'il le souhaite, des évolutions conséquentes dans le cadre de négociations pour un éventuel plan d'investissements. Une telle évolution permettrait de faciliter l'acceptation sociale de toute prolongation des contrats actuels.

L'adossement : une option fermée ?

Pour les nouveaux tronçons qui manquent encore au réseau français, et qui ne sont pas appelés à avoir des proportions très conséquentes (puisque la majeure partie du territoire est maillée par des autoroutes), une question doit également être étudiée par le concédant : celle de l'adossement.

Depuis 2000, cette pratique a cessé sauf pour les « petits bouts », autrement dit pour des petites sections qui prolongent naturellement les concessions existantes et ne seraient pas viables seules. Pour les nouveaux tronçons, l'État procède désormais à un appel d'offres. Est-ce pourtant la solution la plus conforme à l'intérêt public ?

Prenons l'exemple concret de la concession Arcour, chargée de construire une portion de l'A19 entre Courtenay et Artenay (101 kilomètres) pour un coût de 800 millions d'euros.

- Un adossement (par exemple, aux réseaux Cofiroute et / ou APRR) aurait permis d'aligner le prix de ce tronçon sur les tarifs pratiqués sur les autoroutes adjacentes (environ 7 centimes par kilomètre). Il aurait permis à la puissance publique d'économiser 80 millions de subventions et de limiter la durée de concession.
- En choisissant de concéder cette section séparément, malgré la mise en concurrence (si souvent présentée comme une sorte de *graal*) : on obtient un tarif de presque 15 centimes par kilomètre, payé par les utilisateurs de ce seul tronçon plutôt que par les utilisateurs des réseaux adjacents ; une concession de 60 ans ; une structure moins apte à obtenir des conditions avantageuses de la part des banques que ses grands voisins.

Dans une logique socio-économique d'aménagement du territoire, l'adossement a donc des arguments à faire valoir ! Qu'en est-il sur le plan juridique ? On sait que la France a mis fin à la pratique de l'adossement suite aux recommandations du Conseil d'État⁶³, qui se fondait lui-même sur la directive européenne « Travaux ». Depuis, l'Europe a assoupli sa propre position par la directive « Concessions » (26 février 2014) sans que la doctrine française ne lui emboîte le pas. Pourquoi donc partir du principe que les règles européennes interdisent tout adossement ? Pourquoi ne pas essayer (puisque les

63 Avis du 16 septembre 1999.

arguments socio-économiques sont recevables) de transformer la doctrine des « petits bouts » en doctrine des « moyens bouts » ? Ce serait une évolution avantageuse du point de vue de la puissance publique.

Pour autant, s'il ne faut pas balayer une prolongation des concessions actuelles – suite à de nouvelles demandes de travaux ou à un adossement – d'un simple revers de main, un tel allongement ne dispense pas de réfléchir au futur du réseau concédé au terme des contrats actuels, qui devront de toute façon prendre fin un jour.

Un enjeu majeur : maintenir le péage

Au terme des concessions actuelles – et sans préjuger du choix qui sera alors retenu pour la gestion du réseau aujourd'hui concédé – un élément semble essentiel pour assurer le bon financement de cette infrastructure : le maintien du péage.

Il est probable que de fortes demandes émergent à la fin des concessions pour rendre gratuites les autoroutes actuellement concédées. La gratuité des autoroutes est toutefois un mirage. Aucune infrastructure de ce genre n'est véritablement « gratuite ». Si le maintien en bon état et les aménagements successifs des autoroutes ne sont pas financés par les usagers, ils seront financés par le contribuable – et sans doute trop peu financés, comme le suggère le mauvais état du réseau non-concédé.

Notre voisin espagnol a fait le choix de supprimer les péages pour certaines concessions récemment parvenues à échéance : c'est une bonne nouvelle pour les touristes français et les poids lourds ; on peut toutefois s'attendre à une dégradation rapide de ces infrastructures et à des problèmes de financement pour l'entretien de ce réseau. La géographie française rendrait une telle décision encore plus regrettable : un pays carrefour, traversé comme la France par des flux de personnes et de marchandises, aurait tort de se priver du financement par les utilisateurs étrangers, notamment les poids lourds.

La question fondamentale du péage est bien celle-ci : qui doit payer des usagers ou des contribuables ? Le péage est une façon équitable de faire supporter le financement des infrastructures à tous ses utilisateurs (y compris étrangers) plutôt qu'aux seuls Français (y compris ceux qui ne profitent pas du réseau autoroutier). Sans péage, c'est le contribuable qui devra payer l'entretien de la route, avec les problèmes de vision à long terme des budgets publics.

La route payante est une route qui fonctionne et une route écologique.

Du point de vue des usagers, le péage représente certes un coût sensible mais il est équilibré par la certitude de pouvoir disposer sur le long terme d'un réseau sûr et bien entretenu. Cette logique bien comprise est le fondement du consentement au péage, sur lequel il faut capitaliser.

Du point de vue écologique, le péage possède aussi des vertus. Sans même envisager une variation des tarifs en fonction du caractère polluant des véhicules (qui pourrait être difficilement acceptable pour des particuliers ne possédant pas les moyens d'acquérir un nouveau véhicule moins polluant), le péage constitue un signal-prix écologique. Sans péage, une entreprise peut choisir de se développer à n'importe quel endroit sans prendre en considération le coût environnemental de ses opérations de transport. Il serait regrettable de le supprimer après avoir dépensé tant de vains efforts pour instaurer une écotaxe, qui cherchait à remplir ce même but.

Du point de vue budgétaire, la fin du péage – indépendamment du mode de gestion retenu – signifierait également une importante perte de ressources pour l'État. Rappelons que les péages lui rapportent actuellement près de 4 milliards d'euros chaque année, somme qui permet notamment le financement de l'AFITF.

Il faut également garder en tête le montant rapporté chaque année par la TICPE : plus de 30 milliards d'euros de recettes annuelles. Or, la France s'est fixée pour objectif en 2040 une interdiction de vendre des véhicules thermiques. C'est donc une perte énorme de recettes que doit prévoir l'État. Il faut profiter du consentement aux péages existants pour maintenir cette source de recettes, d'autant que le fiasco de l'écotaxe a suffisamment montré la difficulté à faire accepter de nouveaux paiements.

Si le maintien du péage semble souhaitable, le droit européen pose toutefois un problème juridique majeur. La directive « Eurovignette » pose pour principe la simple couverture des coûts, pour les nouveaux péages augmentés de certaines externalités (émissions de CO₂, bruit). Les dépenses d'entretien incontournables des autoroutes conduiraient à un volume de péage de 3 milliards (TTC), chiffre calculé à partir des dépenses d'exploitation des SCA. On voit facilement la perte que cela représenterait pour le concédant .

Si on souhaite renouveler des péages et garder un niveau de recettes élevé, il faut donc nourrir les projets d'aménagement autoroutier. L'appel d'offres donnera le niveau de péage, mais le niveau des offres dépendra à son tour du contenu des investissements prévus.

Bien entendu, la question du financement est aussi celle du modèle de gestion. Même en gardant la possibilité du péage, la puissance publique veut-elle assumer le financement des aménagements et l'entretien du réseau actuellement concédé ou confier ces tâches à un autre acteur ?

4.4 Et si on osait... reconcéder ?

De la régie au renouvellement des concessions : des options multiples

Au terme des concessions, l'État aura devant lui un panel d'options, dont la régie directe et le renouvellement à l'identique forment les extrêmes : entre ces deux positions que l'on pourrait qualifier de « maximalistes », de nombreuses nuances sont possibles. On peut toutefois distinguer globalement deux grandes catégories : la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et le partenariat public-privé (PPP).

La maîtrise d'ouvrage publique

Si la puissance publique fait le choix de la MOP, elle peut gérer le réseau anciennement concédé en régie (avec ou sans péage ; directement ou à travers une entité publique) ou par marché public. Ces options ont cependant des désavantages notoires.

Comme mentionné plus haut, le choix de la régie sans péage aurait des conséquences en termes de financement des autoroutes : le mauvais état du réseau non-concédé, dû à de trop faibles investissements ne plaide pas pour cette solution. De plus, le mécanisme de la régie directe exposerait vraisemblablement l'État à des demandes difficiles à refuser, et notamment des demandes de dérogations, de tarifs réduits ou de gratuité locale, qui risquent de coûter cher, de rendre les tarifs peu lisibles et de nuire *in fine* à l'acceptabilité du péage. De manière générale, la solution de la régie expose le réseau autoroutier à des arbitrages court-termistes.

Dans un marché public de travaux, l'État décide de recourir à des tiers pour assumer des tâches comme la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance (de façon fractionnée ou globale). Le prestataire est payé dès réalisation de la tâche confiée : le financement n'est donc pas externalisé. Cette solution est donc également lourde pour les finances publiques.

Le partenariat public-privé

Le PPP peut recouvrir plusieurs formes. Le partenaire privé peut recevoir un paiement du partenaire public : conception, financement, construction et exploitation lui sont délégués contre un loyer versé par l'entité publique. Le partenaire privé peut également accomplir ses tâches sans financement public, en étant rémunéré par un péage : l'externalisation du financement est alors maximale. C'est le système de la concession.

Le modèle de la concession a des vertus (cf. chapitre 2.1). C'est un outil puissant pour mobiliser des investissements privés. C'est aussi une garantie de stabilité : il offre la certitude que le budget nécessaire sera là sur le long terme pour assurer les réparations et l'entretien du réseau. C'est une certitude de bon entretien et de maintien de la qualité pendant toute la durée du contrat. Les chapitres précédents ont également montré que bien des préventions contre les concessions autoroutières reposaient en dernière analyse sur une mauvaise compréhension ou une ignorance de leur fonctionnement.

Mais il semble évident qu'un renouvellement des concessions après l'expiration des contrats actuels se ferait selon des modalités différentes – tout simplement parce que nous ne sommes plus dans une phase de construction du réseau marquée par une croissance économique forte mais face à un réseau mature et dans une conjoncture économie marquée par une croissance atone.

Encadré 5 – Deux notions peu problématiques : bon état et biens de retour.

Durant les auditions menées au premier semestre 2020 par la Commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, plusieurs intervenants se sont interrogés sur les moyens dont disposaient le concédant pour assurer le « bon état » des autoroutes au moment de leur restitution. D'autres se sont émus que les parties n'aient pas encore procédé à un inventaire des « biens retour » et des « biens de reprise » (cf. chapitre 2.2).

- Il n'existe pas vraiment de raison de s'inquiéter du bon état général du réseau concédé au moment de leur restitution au concédant. Le bon état actuel du réseau concédé ne fait pas débat, au contraire de celui du réseau non-concédé. Cette différence s'explique simplement : en vertu des contrats, les SCA sont tenues d'assurer ce bon état des infrastructures pendant toute la phase d'exploitation (avec des indicateurs à respecter) et cette obligation – ainsi que les contrôles afférents – court jusqu'au terme de la concession. Les contrats ne prévoient pas une remise à neuf des infrastructures ; ils assurent en revanche un entretien continu pendant toute la durée du contrat.*
- La distinction entre biens de retour et biens de reprise ne pose pas non plus de difficultés majeures⁶⁴. La vaste majorité des biens sont des biens de retour, c'est-à-dire des biens nécessaires à l'exploitation du réseau, et seront restitués gratuitement. Les biens de reprise, qui recouvrent des éléments divers (fourgons, petit matériel, etc.), ne possèdent pas une grande valeur économique. Si certains sénateurs ont pu marquer leur étonnement devant l'absence de listes d'inventaire prévues par les contrats, il faut aussi prendre en compte la nature de ces biens et le fait que ce matériel aura souvent été remplacé.*

⁶⁴ Cf. Audition de Philippe Martin (président de la section des travaux publics au Conseil d'État) devant la Commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, 11 mars 2020.

Un objet à repenser

Le réseau autoroutier français a atteint un stade de développement satisfaisant : si de nouvelles sections peuvent enrichir le linéaire actuel, il n'est pas question de doubler le nombre de kilomètres existants. Il s'agit désormais de réfléchir à la meilleure manière de compléter, entretenir et améliorer le réseau existant. Plusieurs paramètres sont appelés à évoluer par rapport aux contrats actuels : niveau des risques transférés, périmètre de la concession, durée des contrats, encadrement de la rentabilité.

Risques

Le premier élément que le concédant peut choisir de faire évoluer est celui du niveau de risques qu'il souhaite transférer. Un transfert intégral de risques entraîne une attente de rentabilité forte de la part du concessionnaire. L'État devra déterminer où placer le curseur : s'il souhaite que la rentabilité des concessions soit moindre, par souci d'acceptabilité sociale par exemple, le transfert de risques doit être moindre.

Tout transfert de risque représente un coût pour le concédant. Mais le risque est aussi une incitation à bien faire pour le concessionnaire. Assumer le risque construction incite à respecter délais pour éviter des pénalités et pouvoir exploiter les ouvrages au plus vite. Assumer le risque exploitation incite à éviter les surcoûts et à garantir la qualité des travaux, qui a un impact sur les coûts de maintenance. Ces risques font naturellement partie du modèle concessif.

La principale question qui se pose, si l'on souhaite renouveler un partenariat public-privé est celle du risque trafic. On peut juger que le risque trafic est très exogène, c'est-à-dire que les partenaires privés n'ont pas de prise sur lui. On peut aussi juger que corrélérer trafic et rémunération est une incitation à assurer le meilleur service, pour le partenaire privé.

Périmètre

Le champ des concessions est aujourd'hui réduit au seul ruban autoroutier aujourd'hui. Pour l'avenir, il faudrait imaginer les nouveaux objets délégués par la puissance publique comme des concessions de mobilité globale.

Il faut renforcer l'intermodalité, ce qui implique la création de gares nodales, de parkings conçus pour limiter le temps de correspondance entre types de transport. Il faut également revoir

un modèle qui s'arrête aujourd'hui à la porte des villes et laisse parfois persister des situations de transition insatisfaisantes entre le réseau concédé et le non-concédé.

On peut aussi imaginer la mise en concession conjointe du réseau actuellement concédé et d'autres types d'infrastructures : voies nationales, non-concédé proche ou encore lignes ferroviaires.

Durée

Un horizon contractuel très long peut être coûteux car il démultiplie le transfert de risques et prive la puissance publique des bénéfices de la mise en concurrence. Une durée très longue impose des négociations de gré à gré, s'il faut faire évoluer le contrat. La durée des contrats pose aussi une question d'acceptabilité. Si la puissance publique opte pour des contrats longs, il serait utile qu'elle se donne la possibilité de revoir périodiquement l'équilibre global des contrats. On peut imaginer des contrats plus souples et évolutifs, avec des clauses de revoyure à intervalles réguliers.

Encadrement

De nouveaux contrats auraient tout intérêt à poursuivre les initiatives déjà existantes pour encadrer la rentabilité des concessions : un tel encadrement est de fait bon pour l'acceptabilité sociale des concessions, dans un contexte de défiance marquée, et donc bon pour les deux parties.

Les clauses développées dans les contrats des concessions récentes puis ajoutées dans les contrats des concessions historiques, au fil des avenants, vont dans le bon sens. Il faut néanmoins que la formulation de ces clauses leur permette véritablement de jouer – contrairement à la clause de durée endogène introduite dans les contrats des concessions historiques en 2015 et qui est plutôt de l'ordre du symbolique, tant son déclenchement paraît improbable.

Il serait aussi nécessaire que ces clauses soient symétriques – autrement dit que la rentabilité des autoroutes ne soit pas seulement encadrée par un plafond mais aussi par un plancher ! Toutefois les clauses actuelles sont asymétriques et peuvent avoir des effets pervers. Si le mécanisme de régulation est asymétrique, cela change tout pour un candidat et aboutit à une logique inflationniste : les candidats vont alors intégrer ces clauses dans leur offre, pour conserver un même TRI cible. Les mécanismes symétriques ont moins cet effet : une meilleure répartition des risques permet aussi une moindre attente de rentabilité.



Conclusion

On peut tout à fait estimer que la construction et la gestion des autoroutes devraient être chose entièrement publique : c'est le droit de tout citoyen, même si le mauvais état du réseau national non-concédé doit conduire chacun à s'interroger.

Rien ne justifie en revanche – au moment de décider de l'avenir du réseau actuellement concédé – de rejeter par principe (ou par simple ignorance) le modèle concessif et les sociétés concessionnaires privées qui, pour reprendre les termes de Jean-Baptiste Djebbari, « disposent de compétences, de moyens et ont prouvé qu'elles savaient entretenir, concevoir et exploiter les autoroutes pour un taux moyen au kilomètre dans la moyenne européenne⁶⁵ ».

Dans un débat passionnel, trop souvent dominé par des clichés sans fondement, il faut revenir aux faits et à la réalité.

La réalité, c'est que les concessions ont permis le développement en France d'un réseau autoroutier de premier plan, comme elles avaient permis au siècle dernier le développement de notre réseau ferré – sans peser sur les finances publiques.

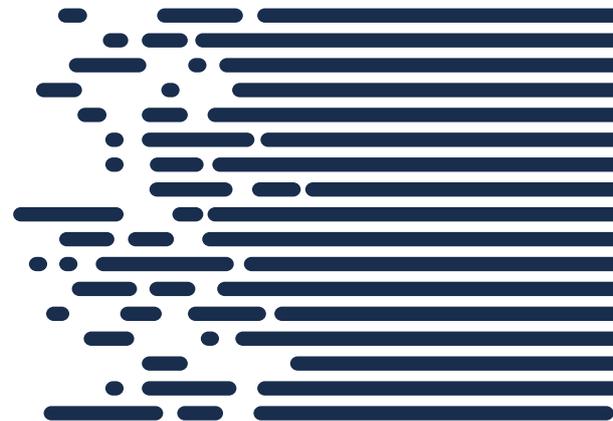
⁶⁵ Audition de Jean-Baptiste Djebbari devant la commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, 2 juillet 2020.

La réalité, c'est que les concessionnaires exécutent un contrat, qu'ils remplissent toutes les obligations imposées par le concédant et que leur activité est soumise à un degré d'encadrement et de contrôle sans équivalent parmi les délégataires de service public.

La réalité, c'est que les autoroutes ne sont pas un objet du passé mais une infrastructure essentielle pour notre avenir. Elles doivent prendre la place qui est la leur dans les réflexions sur le futur des transports dans notre pays. Il est illusoire de vouloir tenir nos objectifs de décarbonation par le seul développement du transport ferroviaire, quand la route et les autoroutes concentrent une telle part des usages !

Il faut réfléchir dès maintenant aux investissements nécessaires pour adapter nos autoroutes aux nouvelles technologies et aux nouveaux usages. Il faut également réfléchir aux modalités de financement des aménagements à venir, sans considérer l'allongement des concessions actuelles comme un tabou. Enfin, il faut s'interroger sur le meilleur modèle de gestion à adopter au terme des contrats existants.

Cette réflexion devra naturellement prendre en compte la possibilité de recourir à nouveau au modèle de la concession, dont les arguments restent aussi forts que par le passé.





Références

Documents et activités parlementaires

- Assemblée nationale – Rapport d’information n°2476 sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport (14 décembre 2014)
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2476.pdf>
- Sénat – Rapport d’information n°458, « Infrastructures routières et autoroutières: un réseau en danger » (8 mars 2017)
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-458-notice.html>
- Sénat – Proposition de loi 18-249 relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d’autoroutes (rejetée le 7 mars 2019)
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl18-249.html>
- Sénat – Commission d’enquête sur le contrôle, la régulation et l’évolution des concessions autoroutières (premier semestre 2020 – conclusions à paraître)
https://www.senat.fr/commission/enquete/concessions_autoroutieres.html

Rapports

Autorité de la concurrence

* *Avis 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires*

<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/avis/sur-le-secteur-des-autoroutes-apres-la-privatisation-des-societes-concessionnaires>

Autorité de régulation des transports

* *Rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroute. Exercice 2019 (juillet 2020)*

https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/07/rapport_marches-contrats_sca_2019.pdf

* *Rapport quinquennal sur l'économie des concessions autoroutières (juillet 2020)*

<https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/07/2020-07-31-rapport-egc-def.pdf>

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

* *Les autoroutes concédées en France depuis 1961. Une infrastructure en expansion, 2016*

<https://www.cerema.fr/fr/system/files/documents/2017/06/historiqueac-complet2016.pdf>

Cour des comptes

* *Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, communication de la Cour des Comptes à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2013*

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-relations-entre-letat-et-les-societes-concessionnaires-dautoroutes>

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

* *Exécution du contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art. Rapport d'activité 2017.*

Autres

- *Étude comparative du secteur autoroutier européen*, cabinet Norton Rose Fulbright, juin 2020 (commande de l'ART)
<https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/07/nrf-art-etude-comparative-du-secteur-autoroutier-eu-vf-24-07-2020.pdf>
- GEORGE Bruno, « Histoire de la concession autoroutière en France : structure financière », *Revue d'économie financière*, 1991, H-S n°1, p.213
- REVERDY Georges, *Histoire des routes de France*, Paris : PUF, 1995.
- « Quinze ans après, la privatisation des autoroutes continue de faire polémique », *Le Figaro*, 21 juillet 2020.
- « Autoroutes : dans les coulisses d'une privatisation très controversée », *Secret d'info*, mars 2019, France Inter.
- « La très rentable privatisation des sociétés d'autoroute », enquête de Maxime Fayolle, France Inter, 13 octobre 2016.

Sites web

Site du ministère de la transition énergétique

Comprendre le fonctionnement des autoroutes en France et les concessions actuelles (17 juillet 2020). On trouvera sur cette page tous les contrats de concession.

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/comprendre-fonctionnement-des-autoroutes-en-france-et-concessions-actuelles>

Site de l'Association française des sociétés d'autoroutes (ASFA)

Chiffres clés 2020 (mai 2020)

<https://www.autoroutes.fr/fr/publications/chiffres-cles.htm>

Annexes

1. Calendrier de fin des concessions (du plus au moins proche)

	Durée initiale	Durée initiale	Durée actuelle	Fin
CCI Seine Estuaire	75 ans		76 ans	2027
Sanef	35 ans		68 ans	2031
Escota	35 ans		75 ans	2032
SMTPC	32 ans		39 ans	2033
SAPN	35 ans		70 ans	2033
Cofiroute (sauf Duplex A86)	39 ans		64 ans	2034
Leonord		20 ans		2035
APRR	35 ans		72 ans	2035
AREA	41 ans		65 ans	2036
ASF (hors Tunnel de Puymorens)	35 ans		75 ans	2036
ASF (Tunnel de Puymorens)		43 ans		2036
ATMB (sauf Tunnel du Mont-Blanc)	40 ans		79 ans	2050
ATMB (Tunnel du Mont-Blanc)	76 ans		91 ans	2050
SFTRF (sauf Tunnel du Fréjus)	22 ans		57 ans	2050
SFTRF (Tunnel du Fréjus)		70 ans		2050
Atlandes	40 ans			2051
Société Prado-Sud	46 ans		47 ans	2055
ADELAC		55 ans		2060
Alicorne		55 ans		2063
A'Liéonor	55 ans		60 ans	2066
ALBEA		55 ans		2066
Alis		66 ans		2067
ALIAE		48 ans		2068
Arcos		54 ans		2070
Arcour		65 ans		2070
CEVM		78 ans		2079
Cofiroute (Duplex A86)	82 ans		87 ans	2086

2. Carte du réseau concédé en avril 2019



Source : ASFA

3. Clauses d'encadrement des recettes

Nom de la clause	Référence du cahier des charges	Indicateur suivi	Bénéficiaire direct	Sociétés concernées	
Modération des hausses tarifaires ou « clause de péage endogène »	Art. 25-11 (APRR, Area, ASF, Escota, Sanef, SAPN) Art. 25-7 (Cofiroute RIU) Art. 24-3 (Arcos) Art. 24-4 (Aliae)	Chiffre d'affaires ou cash flows	Usagers	Historiques privées et Arcos et Aliae	
Réduction de la durée ou « clause de durée endogène »	Art. 36-2 (APRR, Area, ASF, Escota, CEVM, Cofiroute RIU, Sanef, SAPN) Art. 33-2 (Cofiroute Duplex) Art. 29-2 (Adelac, Albéa, Alicorne, A'liéonor, Aliae, Arcos, Arcour)			Historiques privées et récentes	
Partage des fruits de la concession ou « clause des X _i »	Art. 30 (Albéa, Aliae, Alicorne, A'liéonor, Arcos, Arcour, Atlandes) Art. 24 (Alis)		TRI des actionnaires	État ou collectivités locales	Récentes
Partage des gains de refinancement	Art. 23 (Albéa, Aliae, Alicorne, Arcos, Atlandes)				

Source : ART

4. Liste des indicateurs de performance

Domaine	Indicateurs	Ce que mesure l'indicateur
Conservation du patrimoine	Chaussée (IQRA)	État de la structure de chaussée
	Surface chaussées	État de la surface (uni, adhérence)
	État des ouvrages (IQOA)	État de la structure des ponts
	Fonctionnalité des ouvrages	Capacité portante et gabarit des ponts
Exploitation du réseau / Sécurité des usagers	Sécurité des ouvrages	Rapidité de mise en sécurité si un ouvrage présente un risque pour les usagers
	Délai d'information sur panneaux à messages variables et radio autoroutière (107.7)	Rapidité de mise en sécurité si un ouvrage présente un risque pour les usagers
	Délai d'intervention / surveillance du réseau	Capacité d'action des patrouilleurs
	Viabilité hivernale	Délai de retour à des conditions routières de référence
Services aux usagers	Propreté aux abords	Taux de satisfaction des usagers
	Qualité des aires	Niveau d'entretien et adéquation aux besoins des usagers
	Attente au péage	Temps d'attente, en fonction des conditions de circulation
	Délai de réponse aux sollicitations	Délai de réponse aux usagers
	Délai de dépannage	Délai entre l'appel et l'arrivée du dépanneur

Source : DGITM